



# TEMAS

## FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN ESPAÑA

Por LUIS JORDANA DE POZAS

Ponencia presentada por D. LUIS JORDANA DE POZAS, Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Madrid, al Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios (Alcalá de Henares, del 9 al 14 de mayo de 1960).

1. Este informe se refiere a los funcionarios públicos de la Administración civil de España. No están comprendidos en él los que desempeñan cargos políticos (Ministros, Subsecretarios, Directores generales, Gobernadores, Alcaldes y algunos otros de libre nombramiento y separación por el Gobierno), los eclesiásticos que perciben retribuciones con cargo al Presupuesto del Estado ni los dependientes de los Departamentos ministeriales de carácter militar (Ejército, Marina y Aire). Se comprenden, en cambio, los funcionarios judiciales (Jueces, Magistrados, Secretarios y Auxiliares de los Tribunales).

2. Según la legislación y la jurisprudencia española más recientes, son funcionarios públicos los que, en virtud de nombramiento legal, prestan sus servicios al Estado u otras Administraciones públicas de modo permanente y mediante una retribución fija consignada en los presupuestos respectivos.

Los nombramientos con carácter interino se hallan prohibidos o, cuando excepcionalmente se autorizan, han de tener una duración máxima muy breve.

3. Los funcionarios públicos así definidos prestan sus servicios a la Administración central, a la Administración local o a ciertas Entidades institucionales públicas.

El encuadramiento de los funcionarios de la Administración central se realiza en el Departamento ministerial del que dependen.

Los funcionarios de Administración local pertenecen a las 54 provincias o a los 9.214 Municipios entre los cuales se halla distribuido el territorio nacional peninsular, insular y africano.

Finalmente, las Entidades institucionales comprenden un número

considerable (992, según datos oficiales) de organizaciones públicas de muy diverso carácter: servicios públicos personalizados, fundaciones públicas, patronatos o instituciones científicas y docentes, institutos o cajas de seguridad social, etc. Por lo común, las personas a su servicio no tienen el carácter de funcionarios públicos, pero en algunos casos lo son. Lo más frecuente es que se hallen regidos por estatutos o reglamentos aprobados por la Administración y que constituyan un sector intermedio entre los empleados y obreros sometidos a la legislación del trabajo y los funcionarios públicos. La reciente Ley de Régimen Jurídico de Organismos autónomos, de 27 de diciembre de 1958 (que solamente exceptúa de su aplicación a las comunidades de regantes, Entidades de seguros sociales y algunas otras), ha dispuesto la preparación de un proyecto de estatuto del personal de Organismos autónomos.

4. No existe una estadística oficial de funcionarios públicos. Ahora bien: todo funcionario público ha de ser nombrado para desempeñar un cargo o empleo que figure en la plantilla aprobada para cada Servicio. Estas plantillas figuran obligatoriamente en los Presupuestos Generales del Estado y de las Administraciones locales. Lo mismo ocurre con las principales Administraciones paraestatales.

Con referencia a los Presupuestos de 1959, el número de los cargos o empleos públicos de la Administración central y su distribución entre los Ministerios de carácter civil es el siguiente:

	<u>Funcionarios públicos</u>
Presidencia del Gobierno .....	5.592
Asuntos Exteriores .....	595
Justicia .....	15.759
Hacienda .....	8.855
Gobernación .....	34.952
Obras Públicas .....	2.972
Educación Nacional .....	79.251
Trabajo .....	1.313
Industria .....	1.885
Agricultura .....	4.891
Comercio .....	761
Información y Turismo .....	1.042
Vivienda .....	1.065
<b>TOTAL</b> .....	<b>158.933</b>

A esta cifra hay que agregar el reducido número de funcionarios de las Cortes Españolas y del Tribunal de Cuentas más los pertenecientes a algunos pequeños Cuerpos declarados a extinguir, lo que elevaría la cifra total de empleos o cargos públicos profesionales de la Administración civil del Estado a unos 160.000 funcionarios.

Por lo que se refiere a las Administraciones locales, los datos oficiales referidos a comienzos del presente año arrojan la cifra total de 140.000 funcionarios de todas clases al servicio de las provincias y municipios, de los cuales aproximadamente la décima parte corresponde a aquéllas y el 90 por 100 restante a éstos.

Las cifras anteriores se refieren, como queda dicho, no al total número de funcionarios, sino al de puestos o cargos. En consecuencia: como por una parte existen siempre empleos vacantes, y por otra las Leyes vigentes autorizan la compatibilidad en el desempeño de ciertos cargos, el número real de funcionarios es inferior al de puestos.

Finalmente, la zona generalmente intermedia entre funcionarios públicos y trabajadores en las actividades privadas que forman los empleados de las Entidades paraestatales o institucionales comprende un número de personas que ha sido estimado por Perpiñá, después de una detenida encuesta, en 53.000.

5. El antiguo régimen desaparece definitivamente en España con la muerte de Fernando VII, ocurrida en 1833. Hasta entonces el Rey o sus Secretarios proveían libremente los empleos públicos profesionales, el número de los cuales era muy reducido. Por lo común este nombramiento recaía en quienes llevaban seis o más años de práctica en las oficinas, como meritorios. Todos los empleos eran amovibles, pero —salvo casos excepcionales— el empleo lo era de por vida. Las Leyes no se ocupaban de estos servidores, que tenían funciones meramente auxiliares.

La primera Constitución política posterior a la fecha indicada, que fué la de 18 de junio de 1837, proclamó en su artículo 5.º que «todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad». Este principio, que suprime toda discriminación de raza, clase o credo religioso o político y sienta como criterio de selección el mérito o la aptitud, ha sido reproducido en todos los textos constitucionales posteriores (artículo 5.º de la Constitución de 1845, artículo 6.º de la de 1856, artículo 27 de la de 1869, artículo 15 de la de 1876, artículo 40 de la de 1931 y, finalmente, artículo 11 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945). En la sesión del Parlamento

en que fué primeramente aprobado, el Ministro Olózaga proclamó que el sentido de dicho precepto era el de que «el mérito sólo, en conjunto de las virtudes y del saber y de la idoneidad, es el que será atendido».

A pesar de tan buenos propósitos, la facultad de libre nombramiento y destitución de los funcionarios, unida a la inestabilidad y pluralidad de partidos políticos, condujo a prácticas semejantes a las seguidas coetáneamente en otros países, con las mismas consecuencias de proliferación y de ineficacia.

La reacción contra este orden de cosas se manifestó en algunas disposiciones de pertinente recuerdo para el objeto del presente informe. Por Real Decreto de 29 de diciembre de 1842 se fundó en Madrid una Escuela de Administración para la formación de los funcionarios del Ministerio de la Gobernación, en la que profesó Posada Herrera sus famosas «Lecciones de Administración».

Y por Real Decreto de 18 de junio de 1852, que lleva la firma de Bravo Murillo, se aprobó una completa regulación de la carrera administrativa, que ha sido la base de la legislación sobre funcionarios públicos hasta 1918. El mencionado Decreto introdujo en la Administración española el sistema del mérito, reguló el ingreso en la función pública por las categorías inferiores y mediante examen u oposición dió soluciones prudentes al difícil conflicto entre el ascenso por antigüedad o por libre elección; creó las Juntas de Jefes en cada Ministerio u oficinas y, en suma, estableció una regulación uniforme, pero compatible con la variedad de servicios.

Un buen número de Leyes dictadas para los funcionarios de algunos Ministerios o de ciertos Cuerpos de funcionarios a comienzos de siglo prepararon el terreno para la Ley de Bases, de 22 de julio de 1918, desarrollada en el Reglamento de 7 de septiembre del mismo año, los que, juntamente con el Estatuto de Clases Pasivas de 1926, integran la legislación general de funcionarios de la Administración civil del Estado. Su aplicación concreta a los diversos Ministerios y Cuerpos de funcionarios forma una de las más frondosas ramas del Derecho administrativo.

6. Con raras excepciones, la totalidad de funcionarios públicos se halla distribuída y encuadrada en los respectivos Cuerpos de funcionarios, cada uno de los cuales depende de un Ministerio determinado. Un Cuerpo de funcionarios es el conjunto, jerárquicamente clasificado y ordenado, de todos los que tienen a su cargo una función caracterizada por su objeto y por la preparación o título profesional reque-

rido. Los Cuerpos de funcionarios no tienen personalidad jurídica, pero poseen frecuentemente una vigorosa individualidad social, están animados por un «espíritu» diferenciado, dan origen a instituciones mutualistas o cooperativas y, en ocasiones, se transforman en influyentes grupos de presión.

En la actualidad son 185 los Cuerpos de funcionarios de la Administración civil del Estado, sin contar los dependientes de las Cortes y del Tribunal de Cuentas. Los hay con 70.791 funcionarios, como el Magisterio Nacional de Primera Enseñanza, mientras que otros constan de sólo siete funcionarios, como la Carrera de Interpretación de Lenguas, del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El único Cuerpo a todos los Departamentos ministeriales civiles es el Cuerpo de Porteros de los Ministerios Civiles. Los funcionarios que desempeñan funciones auxiliares administrativas, de preparación, informe o ejecución, y aquellos otros que están al frente de las unidades menores de la Administración central se hallan separados por Ministerios, cada uno de los cuales tiene, por lo común, un Cuerpo Técnico y otro Auxiliar, denominados «generales» para distinguirlos de los demás, especializados.

En lo que va de siglo se ha notado una marcada tendencia a la diversificación orgánica de las funciones públicas, manifestada en el constante aumento del número de Cuerpos y en la disminución proporcional de los de carácter general respecto de los especiales.

7. Los funcionarios de la Administración local se distinguen en dos grupos: los que pertenecen a Cuerpos Nacionales (Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Bandas musicales) y los demás, que dependen de la Corporación provincial o municipal a la que sirven y no pueden prestar sus servicios más que a ella. Las Corporaciones provinciales y las de las grandes ciudades suelen aplicar a sus funcionarios el mismo sistema de Cuerpos generales y especiales.

8. Los modos de ingreso en la función pública española son el nombramiento libre, el concurso, la oposición y el concurso-oposición. El *stage* o periodo de prácticas, los cursos de formación y la Escuela especial son requisitos o condiciones complementarias en determinados Cuerpos. Cada uno de estos modos de ingreso está abierto solamente a los que poseen las condiciones requeridas de capacidad, referentes a la nacionalidad, edad, conducta y —en su caso— posesión de los títulos o estudios requeridos para la función específica de que se trate. El

sexo no constituy<sup>é</sup> motivo de incapacidad general, pero puede ser excluyente para ciertos Cuerpos o funciones.

Una fuerte tendencia, manifestada a partir de comienzo de siglo, ha determinado el casi abandono del sistema de libre nombramiento y la progresiva extensión del ingreso por oposición.

En la actualidad solamente en dos Cuerpos subalternos de Telégrafos (Personal de Vigilancia y Repartidores) se ingresa por libre nombramiento, en 29 por concurso-oposición y en todos los demás por oposición.

En cuanto a los funcionarios de Administración local, con la sola excepción de los funcionarios que usen armas, todos han de ser nombrados en virtud de oposición o de concurso (artículo 21 del Reglamento de 30 de mayo de 1952).

También los Organismos autónomos suelen seguir preferentemente el sistema de oposición para la selección y designación de sus funcionarios.

9. El libre nombramiento significa la facultad del órgano administrativo competente para designar a los titulares de los empleos o cargos públicos sin otros requisitos obligatorios que el de que posean la capacidad general requerida para su ejercicio.

El concurso de méritos es un procedimiento de selección, que se ajusta a las siguientes notas:

1.<sup>a</sup> Convocatoria pública en la que se anuncie el número y clase de las vacantes que se trata de proveer, los méritos que han de ser estimados para la selección y—con gran frecuencia—el baremo del valor puntuable para cada uno y las demás normas relativas a plazos, Tribunal o autoridad que ha de resolver y recursos posibles.

2.<sup>a</sup> Constitución de un Tribunal o Comisión calificadora de los méritos alegados.

3.<sup>a</sup> Propuesta de los que se consideran con mayores méritos, en número generalmente igual al de vacante o, en otros casos, en número triple (terna) al de vacantes.

4.<sup>a</sup> Nombramiento de los propuestos por la autoridad competente. Los Tribunales o Comisiones suelen estar formados por dos, cuatro o seis miembros pertenecientes al Cuerpo de que se trate o al Profesorado técnico o universitario y por un Presidente nato o libremente designado, por el que tiene la competencia para nombrar.

El procedimiento de oposición tiene de común con el concurso la publicidad, la convocatoria (que es ley del concurso u oposición, según

la jurisprudencia) y el nombramiento de un Tribunal calificador. También pueden alegarse por los candidatos los méritos que posean. Su singularidad específica consiste en que la selección ha de hacerse sobre la base de pruebas efectuadas con carácter competitivo. Estas pruebas consisten en ejercicios técnicos o prácticos previamente establecidos y publicados con la antelación necesaria para preparar las respuestas a los cuestionarios o adquirir la preparación práctica exigida. Las oposiciones para las funciones superiores de la Administración requieren una preparación exclusiva durante largo tiempo, además de la posesión de un título de enseñanza superior. El Tribunal puede declarar desierta la vacante o proponer para cubrirla al opositor más apto. En ningún caso puede aprobar mayor número de opositores que el de vacantes anunciadas. Finalmente, el rasgo dominante del sistema es que la propuesta ha de convertirse necesariamente en nombramiento sin que el Ministro o autoridad competente para nombrar pueda designar a persona distinta de la propuesta por el Tribunal ni abstenerse de efectuar el nombramiento.

Es muy de notar que por consecuencia del predominio del sistema de oposición con las características apuntadas y de las garantías jurídicas que las acompañan los Ministros y demás órganos superiores de la Administración civil carecen casi en absoluto de atribuciones discrecionales para la designación de los funcionarios, sea cual sea su categoría.

El concurso-oposición es un procedimiento de designación en que se acumulan las notas antes dadas para cada uno de dichos sistemas. El Tribunal proponente, además de seleccionar los candidatos con arreglo a los méritos invocados, ha de enjuiciar las pruebas que figuren en la convocatoria y elevar la propuesta en cuenta unos y otras.

10. A diferencia de lo que ocurría en el antiguo régimen y de la práctica seguida secularmente en el orden eclesiástico y en el militar, la Administración española parte de la idea de que el candidato y el desempeño de funciones públicas ha de adquirir previamente y a su costa la formación necesaria para un adecuado ejercicio. Por tanto, la regla general es que la Administración «compruebe», mediante el examen de los méritos alegados o la calificación de los ejercicios de oposición, que el candidato o funcionario posee la formación necesaria; que expida el nombramiento a su favor, y que el nombrado comience inmediatamente a ejercer las funciones correspondientes.

Existen, sin embargo, algunas funciones para las que se estima

necesaria una formación adicional a la adquirida privadamente por el candidato. Esa formación puede adquirirse practicando en el mismo Servicio o siguiendo unos cursos especiales de enseñanza o, finalmente, permaneciendo en una escuela especial. Esto último es relativamente frecuente, sobre todo a partir de 1940.

Las escuelas dedicadas a la formación de funcionarios públicos que existen en España son las siguientes:

- Escuela Diplomática, para la formación profesional de los funcionarios de la carrera diplomática.
- Escuela Judicial, para Jueces y Fiscales.
- Escuela de Estudios Penitenciarios, para los funcionarios del Cuerpo de Prisiones y del Auxiliar de Prisiones.
- Escuela Técnica de Aduanas, para los funcionarios del Cuerpo de mismo nombre.
- Escuela Central de Instructores Sanitarios, filial de la Escuela Nacional de Sanidad.
- Escuela General de Policía.
- Escuela Oficial de Telecomunicación.
- Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, que es una de las secciones del Instituto de Estudios de Administración Local

Finalmente, el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, creado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de septiembre de 1958.

Las siete escuelas primeramente mencionadas tienen como finalidad la de completar la formación profesional de los aprobados en las oposiciones que se verifican para el ingreso en las mismas. La duración de los estudios suele ser de uno o dos años. El Profesorado está compuesto de funcionarios del Cuerpo respectivo o de algunos Profesores de Centros oficiales docentes. Aun cuando pueden ser definitivamente eliminados, por lo común todos los alumnos que ingresan en ellas obtienen sus nombramientos definitivos, si bien el orden de nombramiento es el de las calificaciones en la escuela y no el de la oposición de a ingreso.

La Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos fué creada en 1940 dentro del Instituto de Estudios de Administración Local para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios de las provincias y municipios. Corre a su cargo la formación de los Secre-

tarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, para lo que los aprobados en las oposiciones respectivas tienen que seguir dos cursos de cuatro meses cada uno, al término de los cuales reciben el título definitivo. La Escuela se halla instalada en un amplio y adecuado edificio y, desde su fundación hasta el presente año, ha cumplido su misión formativa respecto de 3.562 Secretarios de Administración local, 560 Interventores de Fondos y 322 Depositarios.

En la misma Escuela se organizan cursos que habilitan para el ingreso en el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y otros que confieren los diplomas de Administración local y de Técnico Urbanista. En el período mencionado son 27 los candidatos seleccionados para el servicio de Inspección y Asesoramiento, 34 los diplomados de Administración local y 206 los Arquitectos y Aparejadores que han obtenido el diploma de Técnico Urbanista.

La mencionada escuela lleva a cabo, también, una intensa actividad dirigida al perfeccionamiento de los funcionarios de Administración local. La legislación vigente de régimen local crea estímulos y da facilidades para que las Corporaciones y los funcionarios a su servicio utilicen estos cursos de perfeccionamiento. Tienen lugar todos los años durante varios meses, y han sido seguidos en el período de 1940-59 por 377 Secretarios de Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, 155 Interventores de Fondos, 20 Depositarios y 103 funcionarios administrativos.

En lo que concierne al perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración central, algunos Ministerios han organizado cursos para sus propios funcionarios, otorgando diplomas a los que seguían con aprovechamiento, pero no existían enseñanzas permanentes organizadas hasta la creación del antes aludido Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, del que ha de informar en este mismo curso su competente Director, don Andrés de la Oliva. Baste consignar, terminando con ello el presente informe, que durante sus dos primeros años (1958-59) ha celebrado 68 cursos, de una duración de cinco a quince días, a los que han asistido 1.019 funcionarios. Corren, además, a su cargo los cursos de formación para funcionarios directivos (diplomados) del Ministerio de la Gobernación, de una duración mínima de dos meses, ordenados por el Decreto de 8 de octubre de 1959.

