

LOS FUNCIONARIOS  
PUBLICOS  
Y LOS ESTUDIOS  
SOBRE  
ADMINISTRACION  
PUBLICA

Por FERNANDO GARRIDO FALLA

*Sumario:* Introducción.—2. ¿Conocimientos generales o especialización?—3. La defensa de la especialización.—4. Conocimientos que deben constituir la especialización administrativa; el papel del Derecho administrativo.

### 1. Introducción

En el número 32 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA tuve ocasión de tocar el tema relativo al papel que debe desempeñar el Derecho administrativo en la preparación de los funcionarios públicos. Obviamente se trataba de un tema parcial en cuanto integrado en este otro de carácter más general: el de la clase de preparación que debe exigirse a los aspirantes a la función pública.

La polémica que se ha suscitado con motivo de aquel trabajo mío y sobre todo la circunstancia de haber formado parte del Tribunal calificador de las oposiciones a Cuerpos técnico-administrativos del Estado, cuya convocatoria me sugirió inmediatamente aquellas meditaciones, justifican que vuelva de nuevo sobre el tema.

Así es que voy a abordar sucesivamente estas dos cuestiones: 1. Si debe preferirse en el aspirante a la función pública una preparación de tipo general o conocimientos especializados; y 2. Supuesto que se exija la especialización, ¿sobre qué materias debe versar?

### 2. ¿Conocimientos generales o especialización?

Ya pusimos de manifiesto la existencia de dos sistemas contrapuestos en punto al tema de selección de los funcionarios públicos. De una parte, el sistema inglés, que ha tendido a establecer las bases oportunas para que los candidatos seleccionados para la función pública se caractericen por ser «mentalidades generalizadoras»; de otra, el sistema continental europeo, que carga especialmente el acento sobre la formación jurídica de los aspirantes a la función pública.

La anterior oposición no queda desvirtuada por el hecho de que

—y así lo ha objetado GARCÍA-TREVIJANO— en los Estados Unidos de Norteamérica exista un peculiar sistema de selección de acuerdo con los «puestos» a cubrir, previamente clasificados, y en el que juega cierto papel la especialización que en materia de Administración pública se imparte en un gran número de Centros docentes de aquel país. Por el contrario, es éste un dato más que nos sirve para plantear el problema en sus verdaderos términos: ¿debe exigirse una preparación (acaso titulación) especial para el acceso a la función pública? Pues a la vista de lo que se ha dicho resulta claro que las respuestas posibles son dos: la negativa (sistema inglés) y la afirmativa (bien exigiendo especialización jurídica o en otras técnicas administrativas).

He de insistir ahora en el punto de vista que mantuve en la ocasión antes citada: en el continente europeo se percibe una clara reacción contra la tradicional exigencia de la especialización jurídica de los funcionarios públicos. Hay aquí, a primera vista, un acercamiento al sistema inglés contrario a la especialización; pero si bien se mira, se descubrirá inmediatamente que se está montando todo un sistema para lograr una nueva «especialización administrativa», cuyo divorcio con la tradicional aún no es una cuestión suficientemente decidida.

Por de pronto, y para proceder por etapas, veamos cuáles son los argumentos contrarios a la especialización.

Como ha observado Sisson, en el sistema británico cada ministro «es responsable» de unas determinadas competencias. Para ayudarle en sus tareas hay un grupo de funcionarios especializados en el conocimiento de las responsabilidades ministeriales y constituidos por una clase especial del «servicio civil» (la *administrative class*). A ella pertenecen los secretarios y subsecretarios permanentes, los asistentes de secretario y los principales. Entre sus tareas se encuentran la de preparar respuesta a las cuestiones planteadas por el Parlamento, la correspondencia del ministro con los miembros del Parlamento y otras autoridades, la preparación de las notas para los debates parlamentarios o para uso del ministro cuando recibe Comisiones, e incluso la resolución de un gran número de asuntos, para los que cuentan con la general aprobación ministerial.

Pues bien—añade Sisson—: a pesar de que las decisiones ministeriales pueden estar afectadas frecuentemente por criterios científicos, no hay ninguna razón para que el ministro haya de actuar como un especialista. La cuestión de hasta qué punto un ministro debe entender de las especialidades con que ha de tratar, no puede ser contestada en térmi-

nos generales; pero sí cabe decir que a la hora de tomar una decisión política el especialista es meramente un consejero. Puede resultar urgente tomar medidas cuyas consecuencias, de acuerdo con los informes técnicos, sean odiosas en extremo; ahora bien, «el grado de odio no es una materia en la que el experto sea experto». Por esto la medida a tomar es mucho más amplia que lo que la especialidad pueda proporcionar.

Lo característico del sistema británico está en que esta «mentalidad general» típica del político se exige también en el funcionario de la escala superior (*administrative class*) que le sirve de auxiliar inmediato. Naturalmente, la cuestión ha dado lugar a controversias. LASKY se lamentaba de que en Inglaterra los funcionarios no consiguen ser expertos en las materias de su competencia; por ejemplo, observa, ningún funcionario del *Home Office* «ha realizado nunca ninguna contribución de importancia al estudio de la penología o criminología». Pero la opinión general es favorable al sistema; esta lamentación, contesta con cierto humor SISSON, muestra una perspectiva equivocada sobre la clase de persona que es el funcionario; es, en efecto, más afín al criminal que al criminalista; es un hombre que ha sido preparado para operar prácticamente, no para la exposición de una teoría o la búsqueda de la verdad.

Obsérvese, con todo, que «falta de especialización» no quiere decir en este sistema «falta de preparación»; para el ingreso en la *administrative class* se exige una sólida preparación universitaria, que habrá de ser demostrada a través de unas rigurosas pruebas de selección.

Debe igualmente observarse que la idea de un administrador profesional, dotado de gran prestigio y cortado según el patrón británico fué recibida en Norteamérica en relación con la polémica Política-Administración. «En otro tiempo—ha dicho G. H. DURHAN—tuvimos una Administración manejada por gentes que ambicionaban cargos y sus aliados; hoy tenemos administradores en la dirección de los asuntos públicos, y el perfil de una nueva política americana.» Late aquí, como ha subrayado WALDO, la concepción de un Cuerpo de administradores profesionales «expertos en asuntos generales». «Las funciones de los especialistas en asuntos generales son demasiado importantes para limitarse a la mera ejecución, sus virtudes demasiado eminentes para que políticos ignorantes y sin escrúpulos las priven de su eficacia. Deben aceptar su destino como clase dirigente democrática.»

### 3. La defensa de la especialización

Cualesquiera que sean las virtudes que adornan a la clase directiva del *civil service* inglés, creo que las razones que hoy pueden aducirse para exigir una especialización a quienes van a dedicarse a la función pública son de carácter obvio:

a) Vaya por delante un argumento de tipo elemental: si hoy día existen toda una serie de estudios sobre la Administración pública (jurídicos o no jurídicos), cuyo aprendizaje exige de suyo una larga dedicación, es lógico exigir su conocimiento a quienes se van a dedicar a servirla. Esta exigencia me parece tan elemental que la invocación como argumento contrario del «principio de igualdad de oportunidades» puede resultar incluso grotesca. Con la misma lógica podría decirse que se atenta contra tal principio exigiendo la titulación universitaria, y si se me apura, cualquier tipo de titulación; o, en otro plano, también podría decirse que va contra dicho principio el exigir que los jueces sean juristas, ya que esto limita la posibilidad de que sean nombrados quienes, sin serlo, poseen un sentido natural de la justicia. Lo importante, en suma, es demostrar que unos determinados conocimientos son o no necesarios; pero sin inoportunas invocaciones de principios, que no son aplicables al caso.

Por otra parte, recuérdese que incluso en el más elevado plano de la política se ha sostenido la necesidad del estudio y la preparación. ROYO-VILLANOVA ha criticado la conocida afirmación de BISMARCK: «La política no es una ciencia como se figuran muchos profesores, sino un arte.» Pero la propia actitud de BISMARCK en su palacio de Schönhausen, cuya biblioteca utilizó intensamente durante muchos años, representa un mentís a la anterior afirmación. Si, pues, hoy día—como sigue diciendo ROYO-VILLANOVA, recordando a GRABOWSKY—es más urgente que nunca una política científica, la afirmación se potencia y cobra un especial sentido referida a la Administración.

b) En segundo lugar ocurre que la discusión que nos ocupa suele montarse sobre un malentendido: cuando los ingleses hablan de su *administrative class* y nosotros de nuestros «funcionarios administrativos», se está aludiendo a dos realidades distintas.

Creo que lícitamente puedo esperar que se me acepte esta premisa: si se habla de nuestros funcionarios administrativos (y, sobre todo, si se alude a una convocatoria de oposiciones para plazas de oficiales

administrativos), a nadie se le ocurrirá pensar en nada semejante a un subsecretario permanente o a un director general (los puestos «claves» de la *administrative class*), sino en funcionarios administrativos profesionales de tipo ejecutivo, como son los que, en su inmensa mayoría, constituyen nuestro Cuerpo técnico-administrativo.

El núcleo de la cuestión está realmente aquí, pues mientras más altos sean los niveles que los funcionarios ocupen más urgente será la necesidad —de acuerdo con la conocida escala de FAYOL— de aptitudes personales de dirección y mando, y menos importancia tendrán los conocimientos técnicos, y viceversa. Pues bien: es evidente que los que pudiésemos llamar «puestos de gerencia» (altos cargos) de nuestra Administración no están ocupados por funcionarios «profesionales», sino por «funcionarios políticos» (subsecretarios, directores generales, gobernadores civiles...), e incluso en los sectores técnicos o profesionales de la Administración se trata, al menos, de «cargos de confianza» (por ejemplo, rectores de Universidad).

El funcionario administrativo profesional se incrusta en nuestra Administración a partir de más bajos niveles, por lo que, de acuerdo con la antedicha escala de FAYOL, la necesidad de su «especialización técnica» (y no prejuzgamos de momento qué clase de conocimientos la constituyen) se potencia automáticamente. El carácter subordinado de la Administración respecto de la política (compatible con una independencia que en otro plano tantas veces se ha propugnado) determina que el funcionario «administrativo» desempeñe una función instrumental, que, en cuanto tal, constituye la más acabada justificación de su capacitación de especialista. Normalmente no suele ser responsable de las decisiones más importantes; pero de los distintos factores a tener en cuenta en toda decisión son varios, los que ha de estar en condiciones de ilustrar con sus conocimientos.

c) Claro es que se me puede argüir que precisamente de lo que se trata es de saber si no será conveniente copiar, a la par que los criterios británicos de selección del personal, el propio esquema funcional de la *administrative class*, encomendando a nuestros funcionarios sus propias misiones. Esto apunta, por otra parte, a la discusión sobre una de las posibilidades que el estudio del proyectado Estatuto de funcionarios públicos deja actualmente abierta: la creación de una «clase directiva».

Aunque no es éste el momento de entrar en el fondo de la cuestión,

no tengo inconveniente—y por otra parte es necesario que lo haga—, en resumir aquí mi punto de vista. Es el siguiente:

1.º Los «altos cargos» de nuestra Administración no deben ser ocupados permanentemente (en propiedad); por tanto, rechazo su vinculación a una «clase directiva», cualquiera que sea el método de selección que se configure para ingresar en ella; para ciertos cargos «se sirve» o «no se sirve», con independencia de lo que «se sepa» (y véase cómo curiosamente en este nivel voy bastante más allá de la postura de GARCÍA-TREVIJANO).

2.º Aunque sean cargos amovibles, no defiendo, en cambio, que los «altos cargos» sean «políticos»; hay que admitir que hoy no lo son «de hecho», pero sería necesario consagrar legislativamente la necesidad de que tales funcionarios se extraigan de entre los miembros de los distintos cuerpos al servicio de la Administración y por razón cabalmente de sus destacadas capacidades. La experiencia habrá de demostrar—como ya lo ha demostrado—que la exigencia de especialización no es incompatible con la posesión de cualidades personales de «administrador» en la más elevada acepción de este término.

3.º La carrera administrativa debe reestructurarse de tal forma que ofrezca, en su categoría superior, los suficientes alicientes para atraer a la «élite» universitaria, al menos, los mismos atractivos que los Cuerpos especiales distinguidos. Es en este sentido por lo que resulta urgente crear una «escala superior» o «directiva» (el nombre es lo de menos) que signifique una carrera profesional con perspectivas suficientes. O sea que propugno que se entre en el Cuerpo administrativo general por dos niveles distintos: oficiales administrativos y escala directiva.

En resumen: entre los funcionarios del Cuerpo general en su escala superior y de los Cuerpos especiales deberán realizarse las eventuales designaciones en concepto de «puestos de confianza» para los cargos de dirección y gerencia. Los «dirigentes» de la Administración habrán de ser, pues, funcionarios por su procedencia, pero no parece conveniente organizarlos en «clase».

d) Por último, la existencia de Escuelas de formación y perfeccionamiento de funcionarios que proliferan en todos los países me parece que es también un argumento definitivo en favor de la tesis que se mantiene, pues está claro que es la necesidad de una especialización la que justifica tales escuelas. Y por la misma razón, y en la medida que una tal especialización pueda haberse alcanzado (total o parcialmente)

en determinadas Facultades universitarias, queda igualmente justificada la exigencia —con carácter excluyente— de determinados títulos universitarios.

#### **4. Conocimientos que deben constituir la especialización administrativa; el papel del Derecho administrativo**

No es éste el momento de trazar un detallado programa de los conocimientos que deben constituir la preparación idónea de los candidatos a la función pública. La complicación de tal programa dependerá, por otra parte, del hecho de que al aspirante se le exija o no una titulación específica. Ya me he mostrado partidario de ella, y, por consiguiente, los conocimientos a que me refiero a continuación lo son con carácter complementario (o para subrayar una especial intensidad), de los que se suponen adquiridos en las Facultades de Ciencias Políticas y Derecho. Entre ellos conviene subrayar los siguientes: 1) Historia política y social y Derecho político comparado. 2) Derecho administrativo. 3) Las llamadas ciencias administrativas. 4) Economía, política económica y política social; y 5) Otros conocimientos instrumentales como contabilidad pública.

De todos estos conocimientos, los que realmente constituyen especialidad, es decir, los que en cierto sentido otorgan al que los posee la condición de «especialista en Administración», son el conjunto de ciencias jurídicas y no jurídicas sobre la Administración pública.

El papel que se reserva, por tanto, al Derecho administrativo en la formación de los funcionarios públicos es fundamental, y puesto que es este punto concreto el que ha dado lugar a mayores discusiones desde que publiqué mi anterior trabajo, quiero volver sobre él:

a) En primer lugar, el recelo contra el Derecho que se descubre en quienes intentan hacer la apología del «hombre de acción» (tal como sucede —paradójicamente puesto que él mismo es, en realidad, un jurista— en GARCÍA-TREVIJANO) es tan pueril, al menos, como su contrario, es decir, como el recelo que tanto jurista ha sentido a veces frente al hombre de acción. Admitase que el ideal se logra en el terreno de la Administración pública cuando la legalidad va unida a la eficacia, del mismo modo que ocurre en el plano individual, donde podría recordarse más de un ejemplo ilustre demostrativo de la feliz simbiosis, que se logra cuando quien se dedica al servicio público reúne un profundo conocimiento del Derecho y unas capacidades personales de «manager».

∨ Faltando cualquiera de ambas cosas es obvio que nos encontramos

ante una limitación. Por eso resulta falaz querer justificarla montando, primero, una oposición que no existe, y resolviéndola, después, a favor de uno cualquiera de ambos términos. Claro es que a veces esta falacia —y ello es más grave— está cargada de sentido ideológico: es un hecho que una gran parte de los ataques que desde distintos frentes se lanzan hoy contra el Derecho se cubren a través de un procedimiento semejante al descrito.

En cualquier caso, aparte no compartir la opinión sobre el poder esterilizante de la formación jurídica, insisto de nuevo en esto: el Derecho administrativo debe figurar en los programas de preparación de los funcionarios públicos unido a toda esa serie de conocimientos de que antes se ha hecho mención.

b) Desde otro ángulo, la positiva necesidad de la formación jurídico-administrativa del funcionario público se desprende de otra nueva serie de consideraciones.

En primer lugar la peculiar posición que ocupa la Administración pública con respecto a la Ley (rigurosamente distinta de la de los particulares, pues que en relación con aquélla no se contrae a marcar límites externos, sino que se interesa por los fines a cumplir) convierte en una cuestión sustancial la de su estudio y conocimiento. Por consecuencia, el Derecho administrativo (es decir, tanto las normas «de relación» como las «de acción») está de tal modo presente en la actuación administrativa que los problemas de interpretación no podrán resolverse a través de los conductos formales de una Asesoría jurídica, sino que se convierten en la medula misma de la ejecución. El Director o «alto cargo» administrativo necesita que los funcionarios que lo auxilien en su labor manejen instrumentalmente tal tipo de conocimientos. Insisto en que si él mismo es un experto, eso lleva ganado. Es como si un embajador en China, a más de ser un buen diplomático, conoce el chino.

En segundo lugar, adviértase que otro tipo de diferencias sustanciales entre la Administración pública y la empresa privada han sido también subrayadas. L. VON MISES señala que al no perseguir la Administración pública como finalidad primordial la obtención de lucro, falla el criterio esencial que sirve en la Administración privada como piedra de toque para la medida del éxito. «Un empresario encargado de un servicio del Gobierno deja de ser un hombre de negocios para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya el lucro, sino la aplicación de normas y disposiciones». ¡Véase por qué es necesario el conocimiento del Derecho administrativo!