

LA SELECCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

35.082.32

Por JUAN ALFARO ALFARO

Sumario: 1. Introducción.—2. Situación actual.—3. La selección de funcionarios en la Administración comparada.—4. La selección de funcionarios en España.

1. Introducción

EL sistema a seguir en la selección de funcionarios públicos ha sido cuestión planteada en los últimos años en casi todos los países europeos. Las circunstancias que condicionan el desarrollo de las relaciones de empleo son especialmente significativas en el caso de los empleados públicos, especialmente en los aspectos concretos que plantea su selección.

Dejando aparte antecedentes históricos más remotos, podemos descubrir las raíces de los sistemas de reclutamiento para la función pública en la ideología de la Revolución Francesa. Los servidores del Rey se transforman en servidores de la nación, y adquiere valor

de postulado fundamental el derecho general de todos los ciudadanos a prestar funciones públicas. Este principio penetra en casi todos los países europeos y en España es recogido por las Cortes de Cádiz, incluido en la Constitución de 1812 y reflejado posteriormente en la mayoría de los textos constitucionales que se suceden durante todo el siglo XIX.

Esta consideración general del derecho a la función pública habría de tener repercusiones inmediatas en la mentalidad de los servidores del Estado que inician el camino, no siempre cómodo, de su profesionalización.

Dos son las manifestaciones de esta tendencia a la profesionalización: la permanencia en el empleo y el esquema rígido y formal de un sistema de selección que garantice, en el mayor grado posible, el respeto al «principio de igualdad de oportunidades», derivado de la declaración constitucional del derecho general a la función pública.

Esta ideología da lugar a los primeros estatutos de funcionarios, que establecen un sistema de selección por méritos. El Estatuto de Bravo Murillo, aprobado por Real Decreto de 1852, responde en España a esta evolución. En Inglaterra el informe Northcote-Trevelyan, que promueve la organización del «British Civil Service», plantea ya en 1855 la urgencia de la selección por méritos. En los Estados Unidos de Norteamérica la Ley Pendleton de 1883 suprime el «spoils system» e inicia el desarrollo de la frondosa reglamentación de la Administración de Personal Americana.

En los países del continente europeo, incluida España, los buenos augurios de las primeras leyes de funcionarios se vieron dificultados por las duras luchas políticas que caracterizan al siglo XIX. Las leyes de funcionarios no logran arraigar, y los cuadros administrativos cambian totalmente con la frecuencia con que se suceden las facciones políticas en el poder.

En las primeras décadas de este siglo arraiga definitivamente en los países europeos —Francia, Italia, España, etc.— el sistema de selección por méritos, con carácter general, de los funcionarios públicos.

Mas la preocupación política que ha llevado a cristalizar este sistema de selección está inspirada en los principios liberales de respeto a la igualdad de oportunidades y de garantía de los derechos de los ciudadanos, y esto hace que los estatutos jurídicos que regulan la función pública sean demasiado formalistas y rígidos, cayendo en el extremo contrario a la situación anterior.

2. Situación actual

El formalismo y el rigor en los procedimientos selectivos había puesto toda su preocupación en respetar las garantías de los ciudadanos, pero muchas veces llega al extremo de olvidar el fin primero de la actividad selectiva, que es proporcionar a la Administración buenos servidores, debidamente capacitados y preparados.

El progreso de las investigaciones de Psicología aplicada, el desarrollo del movimiento de organización científica y las circunstancias sociales surgidas al amparo del desarrollo económico comportan en los últimos años un nuevo planteamiento del problema de la selección para el ingreso en el servicio del Estado. Por un lado, la escasez de mano de obra eleva el nivel de salarios y exige mayor productividad de cada hora-hombre para no aumentar excesivamente los costes de personal, y la complejidad creciente de los procesos administrativos y el uso de medios cada día más costosos exigen un personal mejor capacitado; estas razones hacen que la selección merezca especial atención para que proporcione a la Administración personas con aptitud y con formación adecuada.

Mas, por otra parte, la mano de obra escasea, los candidatos disminuyen y ya no se trata de eliminar, sino de atraer, no se trata de descubrir los conocimientos a través de una serie de pruebas incómodas que exigen a los candidatos una preparación de años, sino que, para allanar obstáculos, es preciso descubrir los candidatos que reúnen los requisitos exigidos con el método menos molesto y menos costoso. Ambas circunstancias, la mayor dulcificación de las pruebas y al mismo tiempo una mayor seguridad en la selección, imponen la exigencia de tecnificación de la selección actualmente generalizada en todos los países.

En los años posteriores a la segunda guerra mundial se extiende en Europa la preocupación de reforma de la Administración, en cuyo programa ocupan lugar preeminente los problemas de personal, entre ellos la selección.

3. La selección de funcionarios en la Administración comparada

3.1 LA SELECCIÓN EN FRANCIA

Los funcionarios franceses ingresan generalmente por oposición. Existen, para las categorías A, B, y C., dos tipos de concurso oposición: uno abierto para los aspirantes que poseen determinados títulos y otro restringido para funcionarios con cierto número de años de

servicio. Existe una excepción para los funcionarios de la categoría superior, ya que el Gobierno se reserva el derecho a nombrar directamente un 10 por 100 de éstos.

Para la selección de funcionarios de la categoría A se creó la Escuela Nacional de Administración (E.N.A.), creada en 1945. Los alumnos de la ENA pueden optar por puestos de: Auditor del Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección de Hacienda, Carrera Diplomática, Agregados comerciales, Administradores civiles de diversos Ministerios, etc.

Existen dos convocatorias: una, de dos terceras partes de las plazas, para titulados universitarios o Escuelas Superiores; otra, para funcionarios, de una tercera parte de las plazas.

A la convocatoria para titulados universitarios pueden concurrir los candidatos de uno y otro sexo que no hayan cumplido veintisiete años el uno de enero del año del concurso y que tengan un título de Licenciado en Derecho, en Ciencias o en Letras, Farmacia, Estudios Políticos, Doctores en Medicina, Escuelas Especiales, etc.

A la segunda convocatoria pueden concurrir los funcionarios con cinco años de servicio que tengan menos de treinta años.

Las pruebas del *primer concurso* son:

- *De admisibilidad*: cuatro exámenes escritos de gran duración:
 - 1) Evolución política, social y económica (seis horas).
 - 2) Política económica (cuatro horas).
 - 3) Instituciones políticas y administrativas de los principales Estados y de la Administración francesa (cuatro horas).
 - 4) Traducción al francés de un texto extranjero (tres horas).
- *De admisión*:
 - 1) Conversación con el Tribunal durante veinte minutos sobre un texto general que expone el candidato en diez minutos después de prepararlo durante treinta minutos.
 - 2) Interrogatorio durante treinta minutos sobre cuestiones económicas y sociales.
 - 3) Interrogatorio oral durante treinta minutos sobre Derecho administrativo y legislación financiera.
 - 4) Interrogatorio de treinta minutos sobre Instituciones internacionales, geografía económica y humana.
 - 5) Ejercicio físico.
- *Pruebas facultativas*:
 - 1) Matemáticas.
 - 2) Idiomas.
 - 3) Audacia (pilotaje de aviones, lanzamiento en paracaídas, etc.).

Las pruebas del *segundo concurso* son:

- *De admisibilidad*:
 - 1) Cuestiones actuales sobre cuestiones políticas, económicas, sociales y técnicas (seis horas).
 - 2) Derecho administrativo y público (seis horas).
 - 3) Economía, Legislación financiera (cuatro horas).

- *De admisión:* 1) Conversación oral sobre cuestiones administrativas y Derecho público de quince minutos de duración después de cuarenta y cinco de preparación. 2) Conversación de veinte minutos sobre problemas de la Administración en donde han prestado servicios. 3) Ejercicio físico.
- Prueba facultativa: Idiomas.

3.2 LA SELECCIÓN EN INGLATERRA

La selección de funcionarios ingleses se realiza por Juntas de examen integradas por funcionarios profesionales dedicados permanentemente a dicha función.

Los candidatos pueden presentarse a los exámenes solamente dos veces. Para el ingreso en la clase superior (Administrative class) existen dos sistemas. Uno para titulados universitarios y el otro para funcionarios con cierta experiencia. Ambos métodos constan de pruebas orales y escritas. Las orales se desarrollan mediante una entrevista preliminar anterior a las pruebas escritas y otra entrevista final para descubrir ciertas cualidades personales que pueden tener interés.

Las pruebas escritas constan de varios exámenes escritos sobre materias generales, Historia, lenguas, Filosofía, Ciencias, etc., idioma inglés, cuestiones de actualidad, etc. Después de las tres pruebas primeras sobre estas materias, el método primero para universitarios incluye una prueba sobre Historia, Derecho, Filosofía, Política, Economía, Matemáticas, Física, Química, etc., y el método segundo un tema general de dos horas sobre: «tests» gráficos, estadísticas, etcétera, y un «test» de inteligencia.

3.3 LA SELECCIÓN EN ALEMANIA

La selección de funcionarios alemanes se realiza de la forma siguiente para los distintos niveles:

- *Nivel superior:* 1) Estudio universitario. 2) Examen de Estado. 3) Prestación de servicio preparatorio durante tres años. 4) Un segundo examen de Estado.
- *Nivel ejecutivo:* 1) Estudios de escuela superior en madurez media (seis cursos) y en algunos casos madurez (nueve cursos). 2) Prestación de tres años de servicio preparatorio. 3) Prueba práctica en el puesto a que aspiran (consta de un examen escrito y uno oral).
- *Nivel medio:* 1) Escuela elemental. 2) Prácticas de dos años en

un servicio administrativo. 3) Prueba práctica en el puesto a que aspira, que consta de varios ejercicios escritos y uno oral.
— *Nivel auxiliar*: 1) Escuela elemental. 2) Prácticas de un año.

La formación exigida generalmente para el ingreso en la clase superior es fundamentalmente jurídica.

3.4 LA SELECCIÓN EN BÉLGICA

Existe en Bélgica un Secretariado Permanente de Reclutamiento que tiene atribuida la competencia en la selección de los funcionarios públicos.

Para el ingreso en la categoría superior se requieren cuatro años de estudios superiores, pasar con éxito un examen de selección, realizar un «stage» de tres años y un examen definitivo.

El tribunal para el examen de admisión al «stage» está integrado por: El Secretario Permanente de Reclutamiento, cuatro asesores (uno del Consejo de Dirección del Departamento a que aspire y tres profesores universitarios) y un Secretario adjunto.

Las pruebas son escritas y orales. El «stage» de tres años puede prolongarse un año más, y cada seis meses el jefe del servicio informará sobre la marcha del mismo. El Consejo de Dirección del Departamento decide si puede presentarse o no a examen definitivo.

El examen definitivo sobre conocimientos administrativos y aptitudes profesionales se realiza ante un tribunal compuesto por el Secretario permanente, el Secretario general del Departamento, dos funcionarios del Departamento y un profesor universitario.

3.5 LA SELECCIÓN EN ITALIA

El sistema de selección de funcionarios italiano es el de oposición, con requisitos distintos para las distintas carreras: título universitario para la carrera directiva, enseñanza media superior o escuela técnica de grado medio para la carrera de concepto, enseñanza media elemental para la carrera ejecutiva y certificado de estudios primarios para la auxiliar.

Los candidatos han de presentar una solicitud con gran diversidad de datos (entre ellos los puestos desempeñados eventualmente).

Los programas son exclusivamente de materias, sin descender a detallar los temas de cada materia.

Los tribunales son nombrados para cada convocatoria y han de constituirse, según el Decreto de 3 de mayo de 1957, por un Presidente, cuatro miembros y un Secretario. Varían para cada carrera las

categorías del Presidente y de los funcionarios locales. Hay dos Vocales profesores universitarios o de enseñanza media para las carreras directiva y de concepto, respectivamente.

Existe el sistema oposición y el de concurso - oposición. Después de valorados los méritos sigue el concurso como una oposición corriente.

Para la carrera directiva se exigen tres exámenes escritos, y para las de concepto y ejecutiva dos. Los exámenes escritos suelen durar ocho horas.

El examen oral es libre de tiempo y sin un temario concreto; se trata principalmente de un diálogo entre el tribunal y el aspirante.

En ocasiones existe algún ejercicio práctico.

Hay un periodo de prueba de seis meses.

La doctrina italiana critica duramente el sistema de selección, insistiendo fundamentalmente en la proliferación de oposiciones, lentitud de los ejercicios, falta de periodicidad, falta de profesionalidad en los tribunales, descuido de pruebas sobre aptitudes y condiciones como iniciativa, voluntad, etc.

4. La selección de funcionarios en España

4.1 INTRODUCCIÓN

El sistema seguido comúnmente en España es el de exámenes competitivos u oposición. Solamente en algunos casos se admite la excepción. Jordana de Pozas estimaba en 1960 que «en la actualidad solamente en dos cuerpos subalternos se ingresa por libre nombramientos; de los restantes se ingresa en 12 por concurso, en 29 por concurso-oposición y en los demás —más de 150— por oposición».

Los requisitos exigidos para tomar parte en las pruebas selectivas se fijan en los reglamentos orgánicos de los distintos cuerpos especiales y en el Estatuto de 1918 y órdenes de convocatoria.

El Reglamento de 1918 establecía el procedimiento a seguir en los exámenes, la constitución de los tribunales, el contenido de las pruebas, etc.

El artículo 12 del Reglamento disponía que «cada Ministerio dictará las disposiciones especiales para regular las oposiciones», y esta delegación reglamentaria produjo tal diversidad en los procedimientos seguidos que hizo necesaria la unificación de estos procedimientos, a propuesta de la Presidencia del Gobierno, por el Reglamento de oposiciones y concursos aprobado por Decreto de 7 de mayo de 1957.

Los tribunales son nombrados para cada convocatoria y están constituidos por distintas personas en cada caso.

Los programas son detallados con exposición de los temas. Las materias para ingreso en los cuerpos técnico-administrativos son fundamentalmente jurídicas. Se exige título universitario para la carrera administrativa superior.

Los ejercicios son: uno escrito, uno oral y otro práctico. El escrito consiste en el desarrollo de un tema, amplio durante varias horas. El oral consiste en exponer varios temas del programa durante un tiempo limitado y sin intervención del tribunal.

4.2 EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

Ya en 1950, en la Revista de Administración Pública, el profesor Royo Villanova critica el sistema, tanto en cuanto al contenido de las pruebas como en cuanto al sistema descentralizado de realizar las oposiciones a los cuerpos generales. «En el Estado contemporáneo—dice Royo Villanova—, con amplios fines que cumplir, no importa sólo la garantía de los derechos particulares, sino que interesa tanto por lo menos la eficaz realización de aquellos fines, o sea, conseguir una Administración eficiente, rápida y económica, y esto no se logra sólo con el conocimiento del Derecho. No conviene descuidar los elementos no jurídicos de la Administración en la formación de los funcionarios públicos.» «La amplitud de las tareas de la Administración moderna requiere extensos conocimientos en materia política, económica, social y administrativa.» «El sistema español de selección adolece de una descentralización excesiva. Hay demasiados cuerpos de funcionarios, y cada uno tiene un sistema de selección propio, organizado con independencia de los demás. Las oposiciones son múltiples y los programas diferentes; una unificación produciría grandes ventajas al Estado y a los mismos aspirantes. La Administración vería ampliado su campo de selección... y se evitaría además esa masa trashumante de opositores, multitud errante que va de una a otra oposición, desfigurando y deformando su personalidad... Sería muy útil la constitución en la Presidencia del Gobierno de un organismo encargado de estudiar todas las cuestiones de personal»...

La selección de funcionarios pedía, tanto en su reglamentación como en su ejecución, una reforma que unificara y coordinara estas actividades.

Esta reforma se inicia con la Ley de Régimen jurídico, que centraliza en la Presidencia del Gobierno la función de «cuidar de la

selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a cuerpos especiales»...

Para atender a la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos, la Presidencia del Gobierno creó, por Orden de 22 de septiembre de 1958, el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, que se organizó definitivamente por Decreto de 9 de julio de 1959.

Las actividades de selección las inicia la Presidencia del Gobierno con la Orden de 9 de abril de 1960, que unifica las pruebas de selección para ingresar en los cuerpos generales y atribuye al Director del Centro de Formación y Perfeccionamiento la Presidencia de los tribunales, y al Centro, el desarrollo de los cursos de formación para los aspirantes que hayan superado las pruebas selectivas.

Este sistema de selección conjunta introduce modificaciones en el sistema tradicional, que, sin que puedan considerarse definitivas, son indicadoras de una tendencia hacia la remoción de los defectos más evidentes del sistema actual. Se ha generalizado el temario introduciendo materias culturales, y se realiza una conversación con el tribunal de un cuarto de hora de duración, al final del ejercicio oral. Además se incluye una prueba de idiomas obligatoria y un curso posterior de formación.

4.3 JUICIO CRÍTICO

Se han formulado muchas críticas al sistema de oposición español, no todas ellas fundadas en los verdaderos defectos.

Si analizamos el sistema a la luz de los principios técnicos que deben inspirar un sistema de selección, encontraremos los defectos más sobresalientes:

- *Respecto al procedimiento:* No existe ninguna preocupación por el estudio de los requisitos necesarios ni por la programación de las necesidades para mantener una periodicidad adecuada.
- No se desarrolla ninguna actividad de divulgación de las condiciones que ofrece la carrera administrativa.
- No se estudia un sistema de pruebas adecuadas a los requisitos que se trata de descubrir.
- El Tribunal no es profesional, lo que dificulta la tecnificación de la selección.
- No existen pruebas de aptitudes, sino solamente de conocimientos.

— *Respecto a las pruebas:*

- No se tiene en cuenta generalmente la validez de las pruebas, ya que los programas no están concebidos pensando exclusivamente en las funciones que se han de desarrollar.
- No son fiables las pruebas orales porque influyen en su resultado factores distintos al conocimiento del programa: condiciones de opositor, equilibrio emocional, etc.
- Tienen escasa sensibilidad, ya que no siendo pruebas objetivas difícilmente permiten calibrar las diferencias reales entre los distintos candidatos.
- No analizando los requisitos adecuados para cada tarea, las pruebas no tienen validez profética respecto al resultado del funcionario seleccionado.

— *Respecto a los principios selectivos:*

- Existe cierta tendencia a seleccionar a los mejores candidatos, no a los más adecuados para el puesto.
- No hay una especial preocupación por adecuar cada individuo a la tarea que más corresponde a sus aptitudes y a su interés o vocación.

Todos los defectos enumerados se han reducido en las nuevas convocatorias unificadas para los funcionarios generales y tienden a corregirse en su totalidad, pero es necesario extender esta preocupación a todos los reglamentos orgánicos de los cuerpos especiales, que agrupan a la gran mayoría de funcionarios públicos.