

# SELECCION, FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO DE FUNCIONARIOS

Por ANDRES DE LA OLIVA DE CASTRO

*Sumario:* I. Preliminar.—II. El cuerpo técnico: selección y formación.—III. Los técnicos con diploma de directivos: selección y formación.—IV. El cuerpo administrativo: selección y formación.—V. El cuerpo auxiliar: selección y formación.—VI. El cuerpo subalterno: selección y formación.—VII. El perfeccionamiento de los funcionarios.

## I. PRELIMINAR

1. El punto de partida de esta Ponencia es inexcusablemente la base IV de la Ley 109, de 20 de julio de 1963, base que lleva como epígrafe precisamente «Selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de los Cuerpos Generales». El análisis del texto de esa base IV y de sus concordancias con las restantes de la Ley 109/63 ha de ser, pues, el objeto de este trabajo, que por su misma naturaleza de simple Ponencia se limitará a plantear la temática que de la repetida base se desprende, recoger experiencias y apuntar criterios de actuación para el futuro de la función pública española, que alborea hoy con

la promulgación de la nueva Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

2. Algunas indicaciones terminológicas y sistemáticas parecen oportunas. Las tres palabras «selección, formación y perfeccionamiento» que intitulan la base IV quieren indicar *tres fases* diferentes, aunque, sin duda, complementarias. Es preciso, primero, escoger de entre los candidatos a los puestos vacantes en la Administración pública a aquellos que reúnan determinadas condiciones o requisitos, acreditados documentalmente o mediante unas «pruebas selectivas»; en segundo lugar, los seleccionados deben completar su capacitación inicial con una «formación» específica proyectada hacia la función pública, consistente en un «curso selectivo y un período de práctica administrativa, organizado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en colaboración con los diferentes Ministerios (párrafo 1, número 4.º, base IV), y esa formación alcanzada para el ingreso al servicio de la Administración pública debe, en fin, ser objeto de un «perfeccionamiento» periódico (párrafo 2, base IV).

Por otra parte, este sistema, articulado en las tres indicadas fases, se ha de aplicar con intensidad variable al Cuerpo Técnico, y dentro de él, a los diplomados directivos; al Cuerpo Administrativo, al Auxiliar y al Subalterno. La generalización del sistema resulta de la propia amplitud—que también es vaguedad—de la base IV; amplitud que necesitará bastante matización en el texto articulado de la Ley y en sus disposiciones complementarias.

3. Si el sistema aparece claro en cuanto a sus tres fases—que responden a una idea hoy comúnmente admitida en materia de reclutamiento y capacitación de funcionarios—, dista mucho de presentar igual claridad en cuanto a su aplicación concreta a los cuatro niveles de Cuerpos Generales previstos en la Ley 109/63. El párrafo 1, base IV, dice que este régimen o sistema se establecerá «teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones» que a cada uno de los Cuerpos Generales «estén atribuidas». Pero cabalmente aquí se presenta una cuestión previa de capital importancia, porque la Ley 109/63 no establece qué funciones corresponden a cada uno de los cuatro

Cuerpos Generales ni, dentro del Cuerpo Técnico, cuáles funciones tienen naturaleza directiva.

Aunque este punto es propio de la Ponencia segunda, su íntima relación con el tema de la presente nos lleva —ya que no a abordarlo en su conjunto— a hacer unas brevísimas consideraciones, relativas a los caminos o criterios para la delimitación de los diversos Cuerpos Generales.

4. No creemos posible establecer esa delimitación entre los diferentes Cuerpos Generales mediante una simple definición de cada uno de ellos. Los intentos que se contienen en los diversos anteproyectos de textos articulados demuestran que los términos en que han de producirse semejantes definiciones, por su necesaria amplitud, resultan estériles como medio de distinción de los Cuerpos Generales y tienen escaso valor para el encuadramiento o clasificación de los diferentes puestos de trabajo en el seno de los repetidos Cuerpos (1).

---

(1) Conocemos, por lo menos, ocho ediciones impresas de Anteproyectos de la Ley General de Funcionarios, redactados desde el año 1961 al 1963, amén de un número análogo de Anteproyectos en ciclostil. Puede resultar de interés documental recoger las definiciones de los diferentes Cuerpos generales previstos en algunos de esos textos.

a) En un borrador de Anteproyecto, sin fecha, pero que debe corresponder a finales de 1961, se establecía: «Artículo 22. 1. Los *Cuerpos generales* son los siguientes, enumerados por orden jerárquico decreciente: directivo, técnico administrativo, ejecutivo, auxiliar y subalterno. 2. Corresponde a los funcionarios de los Cuerpos generales el desempeño de todos los destinos no reservados expresamente en la correspondiente plantilla a otro tipo de funcionario. A su cargo están todas las funciones necesarias para el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa que no requiera una preparación singularmente especializada.» «Artículo 23. 1. Los funcionarios del *Cuerpo directivo* tienen la categoría de directores de Administración y ocupan los puestos de superior mando y responsabilidad de la jerarquía administrativa, tales como los de dirección e inspección de Centros, Organismos, empresas o grandes unidades administrativas. Deben poseer título facultativo de enseñanza superior. 2. Los funcionarios del *Cuerpo técnico administrativo* tienen la categoría de jefes de Administración y ocupan las jefaturas de las secciones y negociados y los restantes puestos de jefatura no reservados a los funcionarios del *Cuerpo directivo*. Deben poseer, igualmente, título facultativo de enseñanza superior. 3. Los funcionarios del *Cuerpo ejecutivo* tienen la categoría de oficiales de Administración y se ocupan de la tramitación de expedientes y demás funciones de

A nuestro juicio, en el texto articulado de la Ley 109/63 deberán omitirse nuevos intentos de definición sintética y remitir el encuadramiento de los puestos de trabajo en los

gestión que les sean encomendadas por los jefes de Administración. Deben poseer título de bachillerato superior o equivalente. 4. Los funcionarios del *Cuerpo auxiliar* tienen la categoría de auxiliares de Administración y se dedican a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas que no requieran especialización técnica u otros de similar carácter. Deben poseer una cultura general análoga a la que se adquiere en el bachillerato elemental. 5. Los funcionarios del *Cuerpo subalterno* desempeñan los trabajos no especializados de índole predominantemente manual. Deben poseer los conocimientos propios de la enseñanza primaria.»

b) Un Anteproyecto impreso, también sin fecha, pero que según nuestros datos, corresponde a comienzos de 1962, establecía en el artículo 19: «1. Corresponde a los funcionarios de los *Cuerpos generales* el desempeño de todos los destinos no reservados expresamente, en la correspondiente plantilla, a otra clase de funcionarios. A su cargo están todas las funciones necesarias para el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa. 2. Los *Cuerpos generales* son los siguientes: Directivo, Ejecutivo, Auxiliar y Subalterno. 3. Los funcionarios del *Cuerpo directivo* ocuparán los puestos de superior jefatura y responsabilidad. Deben poseer título facultativo de enseñanza superior. 4. Los funcionarios del *Cuerpo ejecutivo* desempeñarán las demás tareas burocráticas propias de la gestión administrativa. Deben poseer título de bachillerato superior o equivalente. 5. Los funcionarios del *Cuerpo auxiliar* se dedicarán a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares. Deben poseer los conocimientos propios del bachillerato elemental. 6. Los funcionarios del *Cuerpo subalterno* desempeñarán tareas de vigilancia, custodia o de índole manual. Deben poseer los conocimientos propios de la enseñanza primaria.»

c) En otro texto, igualmente sin fecha, pero impreso en el mes de febrero de 1962, se decía: «Art. 28. 1. Corresponde a los funcionarios de los *Cuerpos generales* el desempeño de todas las plazas no reservadas expresamente, en la correspondiente plantilla, a otra clase de funcionarios. A su cargo están las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. 2. Los *Cuerpos generales* son los siguientes: Técnico-administrativo, Ejecutivo, Auxiliar y Subalterno. 3. Los funcionarios del *Cuerpo Técnico-administrativo* ocupan plazas de jefatura en las funciones predominantemente administrativas, tales como las de jefe de Sección. Deben poseer título facultativo de enseñanza superior. 4. Los funcionarios del *Cuerpo Ejecutivo* desempeñan las demás tareas burocráticas propias de la gestión administrativa. Deben poseer título de bachillerato superior o equivalente. 5. Los funcionarios del *Cuerpo Auxiliar* se dedican a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares. Deben poseer los conocimientos

diferentes Cuerpos Generales a la clasificación que de los mismos ha de hacerse, según la base VI, 1 (2). Siempre —¡desde el Derecho romano!— ha parecido peligroso in-

propios del bachillerato elemental. 6. Los funcionarios del *Cuerpo Subalterno* desempeñan tareas de vigilancia, custodia o de indole manual. Deben poseer los conocimientos propios de la enseñanza primaria.» «Art. 30. Las plazas de dirección o de superior jefatura y responsabilidad clasificadas como tales por la Comisión Superior de Personal habrán de ser desempeñadas tanto por funcionarios del Cuerpo Técnico-administrativo como de Cuerpos especiales con título facultativo, que hayan obtenido *diploma* de funcionario *directivo* en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Este diploma habrá de convalidarse periódicamente en la forma y condiciones que establezca la Comisión Superior de Personal.»

d) El texto impreso en marzo de 1962 establecía: «Art. 29. 1. Corresponde a los funcionarios de los *Cuerpos generales* el desempeño de todas las plazas no reservadas expresamente a otra clase de funcionarios. Están a su cargo las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. 2. Los Cuerpos generales de Administración civil son los siguientes: Técnico, Ejecutivo, Auxiliar y Subalterno. 3. Los funcionarios del *Cuerpo Técnico* de Administración civil realizan las funciones predominantemente administrativas de nivel superior. Deben poseer título de enseñanza superior. 4. Los funcionarios del *Cuerpo Ejecutivo* desempeñan las demás tareas burocráticas propias de la gestión administrativa. Deben poseer título de bachiller superior o equivalente. 5. Los funcionarios del *Cuerpo Auxiliar* se dedican a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares. Deben poseer los conocimientos propios del bachillerato elemental. 6. Los funcionarios del *Cuerpo Subalterno* desempeñan tareas de vigilancia, custodia o de indole manual. Deben poseer los conocimientos propios de la enseñanza primaria.» «Art. 31. Las plazas de alta dirección o de superior jefatura y responsabilidad, clasificadas como tales por la Comisión Superior de Personal, habrán de ser desempeñadas por funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración civil o de Cuerpos especiales con título de enseñanza superior que hayan obtenido *diploma de funcionario directivo* en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Este diploma habrá de convalidarse periódicamente en la forma y condiciones que establezca la Comisión Superior de Personal.»

e) Un primer texto impreso en abril de 1962 daba la siguiente redacción a su artículo 29: «1. Corresponde a los funcionarios de los *Cuerpos generales* el desempeño de todas las plazas no reservadas expresamente a otra clase de funcionarios. Están a su cargo las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. 2. Los Cuerpos generales de Administración civil son los siguientes: Técnico, Ejecutivo, Auxiliar y Subalterno. 3. Los funcionarios del *Cuerpo Técnico* de Administración civil realizan las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter predomi-

cluir en las leyes definiciones sintéticas. Es preferible acudir a fórmulas descriptivas, que enumeren con cierto detalle, aunque sin incurrir en rigidez, las funciones corres-

nantemente administrativo de nivel superior. Deben poseer título de enseñanza superior. 4. Los funcionarios del *Cuerpo Ejecutivo* desempeñan las demás tareas burocráticas y de trámite de la actividad administrativa. Deben poseer título de bachiller superior o equivalente. 5. Los funcionarios del *Cuerpo Auxiliar* se dedican a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares. Deben poseer los conocimientos propios del bachillerato elemental. 6. Los funcionarios del *Cuerpo Subalterno* desempeñan tareas de vigilancia, custodia o de índole manual. Deben poseer los conocimientos propios de la enseñanza primaria.» El artículo 31 está redactado en idénticos términos que en el anterior texto de marzo de 1962.

f) Otro texto, mecanografiado, inmediatamente posterior al dictamen del Consejo de Estado, establecía en su artículo 28: «1. Corresponde a los funcionarios de los *Cuerpos generales* el desempeño de todas las plazas no reservadas expresamente a otra clase de funcionarios. Están a su cargo las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. 2. Los *Cuerpos generales* de Administración civil son los siguientes: Técnico, Ejecutivo, Auxiliar y Subalterno. 3. Los funcionarios del *Cuerpo Técnico* de Administración civil realizan las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter predominantemente administrativo de nivel superior. Deben poseer título de enseñanza superior. Se constituirá una *Escala directiva* de acuerdo con las normas de selección que se contienen en esta Ley. 4. Los funcionarios del *Cuerpo Ejecutivo* desempeñan las demás tareas burocráticas y de trámite de la actividad administrativa. Deben poseer título de bachiller superior o equivalente. 5. Los funcionarios del *Cuerpo Auxiliar* se dedican a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares. Deben poseer los conocimientos propios del bachillerato elemental. 6. Los funcionarios del *Cuerpo Subalterno* desempeñan tareas de vigilancia, custodia o índole manual. Deben poseer los conocimientos propios de la enseñanza primaria.» Y en su artículo 38 dice: «1. La Comisión Superior de Personal determinará el número de plazas correspondientes al *Cuerpo Técnico-administrativo* que deben clasificarse como *directivas*. De acuerdo con tales necesidades se constituirá la *Escala directiva*. 2. La provisión de las vacantes de dicha *Escala* se realizará conservando un 50 por 100 para la oposición directa y libre entre quienes estén en posesión de título de enseñanza superior, y el otro 50 por 100 para el concurso de méritos entre funcionarios del *Cuerpo Técnico-administrativo* que posean la indicada titulación.»

g) Otro texto impreso en abril de 1962 redactaba sus artículos 29 y 31 en idénticos términos que el impreso también en el mismo mes de abril de 1962 (vid. supra, letra e).

h.) El texto impreso en diciembre de 1962 daba a su artícu-

pondientes a cada Cuerpo. Esto sí creemos que es imprescindible hacerlo en el texto refundido de la Ley 109/63 (3).

La Ley 109/63 ofrece un doble cauce o camino para la

---

lo 28 la misma redacción del artículo 29 en los dos textos de abril de igual año. Y en su artículo 38 establecía : «1. La Comisión Superior de Personal, a la vista de las propuestas de cada Ministerio, determinará el número de plazas correspondientes al Cuerpo Técnico de Administración Civil que deban clasificarse como directivas. De acuerdo con tales necesidades se constituirá la Escala directiva. 2. La provisión de las vacantes de dicha Escala se realizará reservando un 50 por 100 para la oposición directa y libre entre quienes estén en posesión de título de enseñanza superior, y el otro 50 por 100 para el concurso de méritos entre funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración civil que posean la indicada titulación y superen las pruebas selectivas que al efecto se establezcan.»

i) El texto articulado impreso en enero de 1963 contenía la siguiente redacción : Art. 28. Igual a la del texto anterior. Artículo 38 : «1. La Comisión Superior de Personal, a la vista de las propuestas de cada Ministerio, determinará el número de plazas correspondientes al Cuerpo Técnico de Administración Civil que deban clasificarse como directivas. De acuerdo con tales necesidades se constituirá la Escala directiva. 2. La provisión de las vacantes de dicha Escala se realizará reservando un 50 por 100 para la oposición directa y libre, organizada por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios entre quienes estén en posesión de título de enseñanza superior, y el otro 50 por 100 para el concurso de méritos entre funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil que posean la indicada titulación y superen las pruebas selectivas que al efecto se organicen en el referido Centro, con vistas a poner de manifiesto las dotes de mando y las calidades humanas y profesionales, así como las condiciones intelectuales de los aspirantes.»

j) Y, finalmente, el texto impreso en abril de 1963 : «Art. 23. 1. Corresponde a los funcionarios de los Cuerpos generales el desempeño de todas las plazas no reservadas expresamente a otra clase de funcionarios. Están a su cargo las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. 2. Los Cuerpos generales de Administración Civil son los siguientes : Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno. 3. Los funcionarios del *Cuerpo Técnico* de Administración Civil realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter predominantemente administrativo de nivel superior. Deben poseer título de enseñanza superior. Las plazas de mayor responsabilidad y que previamente se clasifiquen como tales se reservarán a funcionarios de dicho Cuerpo que obtengan diploma de directivos, de acuerdo con los procedimientos de selección que se establecen en esta Ley. La obtención del diploma determinará una clasificación adecuada de estos funcionarios a efectos de remuneración. 4. Los funcionarios del *Cuerpo Administrativo* desempeñan las demás tareas burocráticas y de trámite de la actividad administrativa. Deben poseer

delimitación o distinción entre los diversos Cuerpos Generales. Primero, el nivel de los estudios previos exigidos para el ingreso. En efecto, ya la base III, 1, dice que los

título de bachillerato superior o equivalente. 5. Los funcionarios del *Cuerpo Auxiliar* se dedican a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares. Deben poseer los conocimientos propios del bachillerato elemental. 6. Los funcionarios del *Cuerpo Subalterno* desempeñan tareas de vigilancia, custodia o de índole manual. Deben poseer los conocimientos propios de la enseñanza primaria.» «Art. 34. 1. La Comisión Superior de Personal, a la vista de las propuestas de cada Ministerio, determinará el número de plazas correspondientes al Cuerpo Técnico de Administración Civil que deban reservarse para funcionarios con *diploma de directivos*. 2. La Administración dispondrá del suficiente número de funcionarios diplomados para que puedan cubrirse las plazas a que se refiere el número anterior. Los funcionarios técnico-administrativos que hayan obtenido diploma y no ocupen puesto directivo ocuparán preferentemente aquellas plazas del Cuerpo Técnico-administrativo que exijan una mayor preparación y responsabilidad. 3. El otorgamiento de los diplomas de funcionario directivo se realizará reservando un 50 por 100 para la oposición directa y libre que convocará la Presidencia del Gobierno entre quienes estén en posesión de título de enseñanza superior, y el otro 50 por 100 para el concurso de méritos entre funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil que posean la indicada titulación y superen las pruebas selectivas que a tales efectos se convoquen, con vistas a poner de manifiesto las cualidades humanas y profesionales, las condiciones intelectuales y las dotes de mando y organización de los aspirantes.»

(2) Justificaría esta opinión el simple recuerdo de lo sucedido con las definiciones que de los «funcionarios administrativos» contiene el artículo 321, 1, de la Ley de Régimen Local, en sus dos clases, «técnicos administrativos» («los que para el ejercicio de sus funciones necesitan un título facultativo o profesional») y «auxiliares» («los que bajo la dirección de los anteriores desempeñan meras funciones burocráticas»). Ambas definiciones y, sobre todo, la expresión «meras funciones burocráticas», al interpretarse por los Tribunales contencioso-administrativos con criterios no uniformes, han producido numerosas desviaciones que trastocaron el obligado sentido funcional de las plantillas en no pocos Ministerios. La experiencia debe ser aleccionadora.

(3) Es el sistema del Estatuto italiano de 1957. Vld. su parte segunda, «Ordenación de las carreras». Por ejemplo, el artículo 154 establece: «Atribuciones del personal directivo.—El personal de las carreras directivas con categoría no inferior a director de sección desarrollará actividades normativas en aplicación de leyes y reglamentos, de coordinación, de propulsión y de control; cuidará la organización técnico-científica del trabajo de las oficinas y de los servicios, incluso para adecuar su eficacia a las exigencias sociales y económicas; atenderá a las actividades de estudio e



Cuerpos Generales serán: Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno, «de acuerdo con la titulación que se exija para el ingreso». Y la base IV especifica que los títulos han de ser, respectivamente, de enseñanza superior universitaria o técnica, bachillerato superior o equivalente, de enseñanza media elemental o certificado de enseñanza primaria. Pero en pura lógica no ha de ser el título exigido el que determine la función de cada Cuerpo, sino la «naturaleza de las funciones» que cada Cuerpo desempeñe la que postule un nivel de conocimientos, acreditado inicialmente con el título oportuno. En suma, que a la hora de delimitar las funciones de los diversos Cuerpos no sirve el criterio del título, sino al revés. Mas sin dejar de reconocer que el único signo diferenciador de los Cuerpos Generales, proporcionado por la Ley de Bases, es el del título exigido, respectivamente, para el ingreso en cada uno de ellos.

El segundo camino que ofrece la Ley 109/63, el de la calificación de los puestos de trabajo (base VI, 1), es el único lógico. Mientras esa clasificación no se realice, y además se realice y revise con la mayor precisión (4), la tarea de selección y formación de funcionarios adolecerá de un vicio de origen, cuyos efectos son perniciosos, tanto para la Administración como para muchos funcionarios, y aparecen con frecuencia de modo patente en la situación actual: exigencia de una formación desenfocada o desproporcionada, en más o en menos, respecto a las tareas del puesto de trabajo, frustración del funcionario, etc.

---

investigación; participará en los Organos colegiados, Comisiones o Comités que actúen en el seno de la Administración; en los casos establecidos por la Ley representará a la Administración y cuidará sus intereses en las entidades y las sociedades sometidas a la vigilancia del Estado; se encargará de la dirección de las diferentes ramas de la Administración Central y de los Organismos periféricos provinciales o de circunscripción más extensa, dependientes de ella.

El personal de las carreras directivas con categoría inferior a director de sección colaborará en las actividades de los dirigentes citados con arreglo al artículo 159.»

(4) Como ha subrayado DUCCESCHI, «el análisis de las funciones representa el punto de partida de todas las técnicas de selección del personal». Cit. por ZIMMERMANN: *La selezione degli impiegati statali*, en el volumen «Le tecniche selettive del personale nelle Pubblica Amministrazioni», Bologna, 1962, p. 39.

5. En el curso sucesivo de esta Ponencia nos ocuparemos de las fases de selección y formación de los funcionarios del Cuerpo Técnico y de los diplomados directivos, del Cuerpo Administrativo, Auxiliar y Subalterno, prestando mayor atención al primero, en el que de una vez pueden abordarse ciertas cuestiones comunes a los otros, para finalizar con el examen de la fase de perfeccionamiento, en la que nos detendremos menos, ya que fué objeto primordial de otra Ponencia nuestra en la II Semana de Estudios para la Reforma Administrativa, celebrada en el año 1959.

## II. EL CUERPO TECNICO: SELECCION Y FORMACION

### 1. LA FIGURA DEL TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN CIVIL

La vieja figura del técnico que ingresaba como oficial de tercera clase, según el Estatuto de 1918, no armoniza con las exigencias de la Administración actual; como tampoco cualquiera de las otras categorías, jefes de Negociado o de Administración, cuyas funciones vagamente se dibujan a través de lo preceptos del largo artículo 12 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, para la aplicación de la Ley de Bases del mismo año. En ese artículo hay una preocupación casi exclusiva, al fijar los ejercicios o pruebas de ingreso por la formación legalista, que entonces respondía a una clara necesidad de someter la actividad de la Administración a cauces jurídicos; cauces que son, evidentemente, su primer e imprescindible medio de ordenación.

Cuando la Ley 109/63 establece el Cuerpo Técnico de Administración Civil, no puede pensarse que trata de mantener la figura del técnico de 1918. La afirmación está avalada ya no sólo por la transformación experimentada por la Administración pública contemporánea, sino por las experiencias que han venido desarrollándose en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en cuanto a este nivel de servidores públicos se refiere.

En efecto, entre las múltiples actividades del Centro se ha prestado singular atención a la selección y formación de los técnicos de Administración civil, sector de nuestra función pública necesitado de urgente reforma. A falta de una nueva Ley General de Funcionarios, que hoy es ya realidad en la de Bases de 20 de julio de 1963, el Centro se vió obligado a dar solución a los problemas que planteaba el nuevo estilo de funcionario universitario de Cuerpos Generales.

Es sabido que en los niveles superiores de la función pública han ido surgiendo cuerpos especiales de funcionarios con prestigio y competencia notorios. Mas este progresivo aumento de funcionarios especializados ha tenido también sus inconvenientes; entre otros, provocar el desplazamiento de los funcionarios de formación administrativa general. El desplazamiento ha sido debido, en muchos casos, a la errónea concepción de circunscribir la misión de estos funcionarios a la mera tramitación o mecánica aplicación de preceptos y procedimientos: una concepción que podía explicarse en una etapa, ya superada, en la que el objetivo más urgente era someter la Administración al Derecho. Tal concepción ha traído como consecuencia que la selección y formación de los técnicos de Administración no haya tenido, en ocasiones, la altura y el rigor necesarios.

La complejidad y volumen de la Administración de nuestros días requiere la especialización en diversos sectores. Pero esa misma fragmentación que el especialista conlleva exige, más que nunca, un cuadro general de funcionarios de primera calidad, que no sólo puedan asesorar y preparar disposiciones, sino elaborar programas de actuación y ejecutar, con sentido dinámico y creador, los planes del Estado en todos aquellos casos en que la singularidad del problema no requiera la presencia de especialistas (5).

Unas declaraciones de Louis Armand, coautor de un interesante libro, *Le plaidoyer pour l'avenir*, en el que se

---

(5) Vid. *Técnicos de Administración civil. Programa de Formación. Curso 1962-63*. Publicación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1962, pp. 13-14.

expone extensamente el papel que el futuro reserva a la Administración pública, contienen las ideas básicas que sintetizan nuestro pensamiento al respecto. En estas declaraciones (6), Louis Armand señala que, en resumen, las dos grandes reformas que necesita la Administración pública son, primera, lo que llama *décompartimentage*, y la segunda, valorizar la función pública. «En un momento —dice, refiriéndose a la Administración francesa, pero el juicio es igualmente aplicable a la nuestra— en el que las técnicas son interdependientes, en un momento en que todo problema tiene una repercusión sobre masas de otros problemas, ese *compartimentage* rígido de las administraciones francesas es *la Chose la plus «absolue» de l'époque.*» Terminar con esa «compartimentación» es absolutamente necesario para que cada una de las ramas de la Administración funcione para las otras y no sólo para ella misma. «Deberíamos dar el ejemplo —añade—, rompiendo la compartimentación de los Ministerios que, en las dos terceras partes de los casos, es de origen histórico y tiende a perpetuarse, porque las carreras se hacen en el interior de cuadros o cuerpos bien definidos.»

Los efectos que este fenómeno de las estructuras administrativas han producido en el funcionariado son evidentes. Uno de ellos, el que ahora importa, la crisis peligrosa del funcionario técnico universitario, de cuerpo general y, con ello, «la ausencia completa de un cuerpo general directivo, que asegure los contenidos comunes —y no particulares, y no de especialidad— que la empresa administrativa comporta necesariamente» (7).

El funcionario técnico de Administración civil es nuevo no sólo por la extensión e intensidad de su formación —mucho más amplia y profunda que la del técnico que tiene origen en el Estatuto del 18, como se comprobará en párrafos posteriores—, sino por su *mentalidad* radicalmente diversa. Llevando la comparación a términos muy simples, diríamos que el antiguo técnico veía la Ad-

---

(6) Publicadas en la revista *Promotions* núm. 60, primer trimestre 1962, pp. 69 ss.

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revista de Administración pública* número 15, 1954, p. 232.

ministración pública a través del «expediente», y el de ahora ha de mirarla a través del «plan». Contraste tal vez simplista, por resumirse en dos palabras, mas que pretende indicar la finalidad de instrumento de «conformación social» que hoy corresponde a la Administración pública, que precisa, mediante la planificación, «*tenir compte de ce qui va se passer demain, plutot que de tirer des conséquences de ce qui s'est passé hier ou avant-hier*» (8).

De ahí la conveniencia de contar con esta figura de funcionario de *synthesis*; con capacitación profesional y aptitud mental, amplia y profunda, para captar las grandes líneas de la acción administrativa que demanda nuestro tiempo y, a la vez, advertir la importancia de los principios y técnicas de la organización, comprendiendo sus más íntimos detalles, sin perderse ni ahogarse en ellos. Un funcionario que posea aquellos tres componentes de la formación —cultura general de rango universitario, cultura administrativa, técnicas de actuación—, de las que en otro momento hemos tratado (9).

Estos funcionarios técnicos no deben ser numerosos. La cantidad influye en la calidad y en el método de selección y formación. A este respecto existen ejemplos en otras Administraciones que pueden resultar aleccionadores. En Francia, de un total de 1.260.000 funcionarios (incluidos los de *établissements publics*) pertenecen a la categoría A, única para la que se exige título superior, 170.000, o sea algo más del 10 por 100, y debe advertirse que entre ellos están muchos de los que, para nosotros, serían funcionarios de Cuerpos Especiales. En el *Home Civil Service*, la *Administrative Class* representa un 5 por 100. En España, en números redondos, hay unos 5.500 funcionarios técnico-administrativos. Esto significa que siguiendo un porcentaje análogo al francés, el nuevo Cuerpo Técnico no debería comprender mucho más de seis o siete centenares de funcionarios.

---

(8) ARMAND: *Rev. cit.*, p. 70.

(9) Cfr. nuestra Ponencia *Formación y Perfeccionamiento de los Funcionarios*, en el volumen de «Actas de la Segunda Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa», Santander, julio 1958. Publicación de la S. G. T. de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1959, pp. 222 ss.

## 2. LA FASE O PERÍODO DE LA SELECCIÓN

### A) *Convocatoria única; oposición o pruebas selectivas conjuntas*

a) «Las pruebas selectivas correspondientes a los Cuerpos Generales se celebrarán periódicamente y serán comunes para todas las plazas convocadas, cualquiera que sea el Departamento a que éstas pertenezcan, sin perjuicio de la especialidad de las enseñanzas que puedan organizarse con tal motivo en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios» (base IV, 1, 2.º).

Se consagra, pues, en la nueva Ley la selección conjunta o común para todos los Ministerios, sistema que ya había sido puesto en práctica, con resultados positivos, en tres convocatorias efectuadas en los últimos años por la Presidencia del Gobierno, a través del Centro de Alcalá. Esta medida venía siendo propugnada, desde hace tiempo, por voces tan autorizadas como las de los profesores Jordana de Pozas y Royo Villanova, que señalaban el excesivo número de cuerpos de funcionarios con sistemas o convocatorias propios de selección. Las oposiciones eran así múltiples y los programas diferentes, aunque tuviesen materias comunes y las tareas a desempeñar no presentaran grandes diferencias entre sí.

La selección conjunta es útil tanto para los candidatos como para la Administración. Para aquéllos, entre otras razones, porque les exime de la fatigosa labor de preparar —en ocasiones al mismo tiempo— dos o más oposiciones a diferentes Ministerios para, en cualquier caso, ingresar en un cuerpo general técnico (10). Para la Administración es útil también porque imprime a los candidatos un necesario y radical sentido de unidad, que para nada mengua la especialización exigida por los fines

(10) Una rápida excursión por el *Boletín Oficial del Estado* de los años 1958 y 1959 arroja los siguientes datos: nueve Ministerios convocaron, en total, cinco oposiciones para ingreso en sus respectivos Cuerpos generales técnicos y trece oposiciones para Cuerpos auxiliares. Esto significa que el opositor que se encontraba en el mismo año con dos o más convocatorias, p. ej., para técnicos, presentaba dos o más instancias e intentaba preparar dos o más programas, para no perder ninguna oportunidad. Otras consecuencias son bien conocidas: desigual rigor selectivo en unos y otros Ministerios; búsqueda de la «línea de menor resis-

específicos de cada Departamento. Ya en el informe Northoote-Trevelyan, base del Servicio civil británico, se propugnaba en 1855 que desaparecieran las barreras entre unos y otros Departamentos ministeriales, a fin de lograr el desarrollo de un solo Servicio civil (11). Es éste también el sentido que en Francia se ha dado a la selección conjunta de los *grands corps de l'Etat*, reclutados y formados por la Escuela Nacional de Administración desde 1945. Es, asimismo, lo que ahora se propugna también en Italia, donde el Estado de 1957 mantuvo el sistema de concurso por Ministerios con escuela unida de formación, Escuela que acaba de ser organizada en Caserta (12). La *Relazione della Commissione per la riforma dell'Amministrazione dello Stato*, presentada por Medici, ministro para la Reforma de la Administración pública, el 15 de mayo del corriente año, postula, en efecto, que «análogamente a cuanto se hace con éxito en otros países, los sistemas de concurso (equivalente a nuestra oposición) sean renovados y se introduzca el concurso *único* por categorías homogéneas» (13).

b) La Ley 109/1963 habla reiteradamente de «pruebas selectivas». Esta denominación ha venido a reemplazar a la tradicional de «oposiciones». No ceremos, sin embargo, que a este cambio de terminología deba atribuirse un significado sustancial, en el sentido de excluir la oposición como fórmula para la selección inicial. Más

---

tencia» por el opositor, programa más fácil, eventual existencia de vocales del Tribunal, propicios a aceptar recomendaciones: dirección preferente del opositor hacia Ministerios en que tuviera parientes —esto puede advertirse en algunos departamentos en los que abundan miembros de una misma familia; multiplicación de los gastos de matrícula, «contestaciones» y academias por parte de los opositores; academias privadas «especializadas» en la preparación para Ministerios determinados (¡academias a las que *había que ir* si se quería ingresar!); convocatorias de dos o más Ministerios para cubrir, a veces, una sola plaza vacante en cada uno de ellos, etc.

(11) Vid. *Técnicos de Administración civil. Programa de formación cit.*, p. 15.

(12) El Reglamento de la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione es de 29 de mayo de 1962. Puede verse en la revista *Burocrazia*, agosto-septiembre 1962, pp. 309 ss.

(13) El texto de la citada *Relazione* se encuentra en la revista *La documentazione italiana*, núms. 66 y 67, 1963; la cita del texto en el núm. 67, p. 5.

bien pudiera ser que se hubiera querido huir del empleo de la palabra y no de lo que esencialmente representa el sistema. Si es así, a nuestro juicio es de alabar la redacción de la Ley que ha prescindido de una palabra, «oposición», que carece de sentido fuera de España y produce la impresión —cierta, a veces, desgraciadamente— de que la juventud española transcurre los mejores años de su vida en contienda casi permanente entre sí. En cuanto se pasan las fronteras nacionales, si se quiere explicar el sistema de reclutamiento de los funcionarios españoles, hay que traducir la palabra «oposición» por *concurso o pruebas de mérito*; de otro modo, nadie la entiende.

Pero aparte de esa elegancia terminológica de los redactores de la Ley, entendemos que no se han querido cambiar los elementos sustanciales y positivos que el sistema de oposición tiene. Es bien conocida la polémica antigua sobre este tema, renovada en los últimos tiempos. Mas, en nuestro entender, no sería aconsejable en modo alguno prescindir del régimen de oposiciones, ya que sus defectos tradicionales son relativamente fáciles de corregir, sin mengua de conservar sus indudables ventajas. «Como en cualquier otra actividad humana, también en el campo de la selección de personal la teoría debe traducirse en la práctica para producir sus efectos, lo que significa que el *modo* en que se efectúe la selección alcanza una importancia igual al *contenido* de las pruebas» (14). En las dos palabras subrayadas radica todo el éxito de la renovación del sistema de oposiciones, y en tal sentido se ha orientado, precisamente, esa renovación en las convocatorias para ingreso en los Cuerpos Generales desde 1960.»

c) La base IV, además de preceptuar el carácter común de las pruebas selectivas, dispone que se celebrarán *periódicamente*. La indicación no debe pasarse por alto: lograr llevarla a la práctica ha de ser también una medida que redunde por igual en provecho de los candidatos y de la Administración. Así se viene realizando progresivamente por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, con el deseo de normalizar las convocatorias, y que los noveles que acuden a las mismas

(14) ZIMMERMANN: *Ob. cit.*, p. 38.



puedan hacer sus previsiones sin el agobio e inquietud vital que representa tener pendiente el comienzo de una vida profesional de la angustiosa lectura diaria de las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, sin el permanente «suspense» acerca de cuándo habrán de convocarse unas oposiciones de las que muchas veces depende todo un conjunto de problemas personales y familiares.

La periodicidad de las convocatorias ha de representar también un gran beneficio para la Administración. Los Departamentos ministeriales han de verse obligados a hacer unas previsiones de sus necesidades de personal que hasta ahora tenían abandonadas casi siempre por la posibilidad de lanzar al *Boletín Oficial del Estado* la convocatoria de sus vacantes en cualquier momento. Sistema que, aunque a algunos pueda parecer lo contrario, no tenía nada de útil para la Administración. Aparte de otros defectos, impedía la entrada regular de «sangre joven» en los cuadros burocráticos y provocaba en ocasiones el envejecimiento y arteriosclerosis de las plantillas, cuando transcurrían largos años de una a otra convocatoria.

#### B) *Requisitos previos*

La Ley 109/1963 no señala los requisitos o condiciones para el ingreso en la función pública. Es ésta una de las muchas materias que ha parecido preferible dejar para el texto articulado. El anteproyecto de la Ley General articulada de Funcionarios Civiles del Estado, impreso en abril de este año, establecía en su artículo 32: «1. Para ser admitido a las pruebas selectivas previas al ingreso en la Administración será necesario: a) Ser español. b) Tener cumplidos dieciocho años de edad y no tener más de cuarenta y cinco. c) No padecer enfermedad o defecto físico que impida el normal desempeño de las correspondientes funciones. d) No haber sido separado de algún Cuerpo de la Administración ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas. e) Estar en posesión del título exigible en cada caso y demás condiciones que reglamentariamente se determinen. 2. En las mismas condiciones que el hombre, la mujer puede participar en las pruebas selectivas para el ingreso en la Administración

pública, con las excepciones que señala el párrafo segundo del artículo tercero de la Ley 56/1961, de 22 de julio.

Como esta cuestión fué objeto de una Ponencia en la II Semana de Estudios para la Reforma Administrativa (15), a ella nos remitimos, fijando sólo la atención brevemente en dos requisitos concretos.

a) En cuanto a la *edad*, se estima indispensable fijar tres topes mínimos y máximos. Como se ha visto, el último anteproyecto del texto articulado señalaba respectivamente *dieciocho* y *cuarenta y cinco* años. Parecería preferible, por lo que al Cuerpo técnico se refiere, que la edad mínima fuera veintiuno y rebajar la edad máxima a treinta y cinco para los no funcionarios.

Merece señalarse que el Estatuto italiano de 1957, artículo 2.º, exige edad superior a *dieciocho* años y menor de *treinta y dos*, con carácter general, e incluso permite que los reglamentos de cada uno de los organismos administrativos puedan reducir el límite superior. No obstante, la regulación de la edad es uno de los puntos más complicados, extensos y de difícil comprensión que recoge toda convocatoria en Italia. Son numerosas las excepciones, y más numerosas aún las «excepciones de las excepciones» (16).

El Estatuto belga sólo autoriza a presentarse a las pruebas de admisión cuando no se ha alcanzado «el límite de edad fijado para los aspirantes a funcionarios en los *treinta y cinco* años; y para los aspirantes a las funciones de la segunda, tercera y cuarta categoría, a los

(15) Vid. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Selección de funcionarios*, en «Actas» cit., pp. 119 ss.

(16) Vid. F. PRIETO RODRÍGUEZ: *La selección de funcionarios públicos en Italia*, «DA» núm. 56-57, 1962, p. 78. El límite máximo de edad es aumentado de dos a trece años en los siguientes casos: a) Ex combatientes y categorías asimiladas; b) Condecorados con la Medalla del Mérito Militar; c) Casados. Tendrán derecho a dos años de prórroga por el mero hecho de serlo y un año más por cada hijo vivo; d) Perseguidos políticos; e) Mutilados o inválidos de guerra; f) Mutilados o inválidos por servicios prestados al país; g) Los profesores adjuntos y ayudantes universitarios gozan de una prórroga equivalente a la mitad de los años de servicio prestados en la Universidad. Existen incluso dos casos en los cuales desaparece el límite de edad: a) Cuando el opositor sea ya funcionario, y b) Cuando se trate de suboficiales que hayan dejado de ser militares sin haber sido incorporados a destinos civiles.

*treinta* años. Sin embargo, cuando lo exija el carácter técnico de la función, los reglamentos orgánicos dictados por Real Decreto podrán retrasar este último a los treinta y cinco años».

b) Titulación. El aspirante a ingreso en el Cuerpo Técnico debe poseer «título de enseñanza superior universitaria o técnica» (base IV, 1, 3.º). Esta disposición pone fin a la diversidad de títulos exigidos por cada Ministerio para el ingreso en los Cuerpos Técnico-administrativos, que quedarán extinguidos a la entrada en vigor del texto articulado (disposición transitoria primera). Estimamos que representa un avance grande. Podrá parecer anómalo que no se establezca discriminación alguna ni entre los títulos superiores universitarios ni entre éstos y los de enseñanza técnica superior. Que un licenciado en Medicina o en Ciencias Químicas, que un Ingeniero o Arquitecto pretenda ingresar en el Cuerpo Técnico de Administración Civil no será en verdad, frecuente. Pero si con una formación inicial que no sea de Letras el candidato supera las pruebas selectivas y el posterior curso de formación, no hay por qué estimar que se encuentra en condiciones inferiores a las de un jurista o un economista para desempeñar su puesto de Técnico de Administración. Porque no es la especialización jurídica ni la económica lo que ha de caracterizar la formación de estos funcionarios, sino, junto con una cultura general superior, otra de carácter administrativo y una aptitud mental como la indicada anteriormente (supra II, 1). El ejemplo de la Escuela Nacional de Administración francesa, donde para la preparación al ingreso en los grandes Cuerpos generales no hay distinción entre títulos superiores de Letras y Ciencias, es un precedente digno de notarse. Ello aparte de que en circunstancias iguales el esfuerzo intelectual que tenga que realizar un titulado en Ciencias para preparar las pruebas selectivas sea mayor que el de un Graduado en Letras.

La posibilidad de que cualquier título superior habilite para el ingreso en el Cuerpo Técnico, supuesta la necesidad de superar unas pruebas selectivas y un curso de formación, lejos de ser un inconveniente para la coexión de ese Cuerpo general puede convertirse en uno de sus mejores factores de unidad y suficiencia: también los

Jefes y Oficiales de Estado Mayor del Ejército proceden de diferentes Armas y ello no impide su común formación y sentido unitario. Esta misma conclusión se desprende de la experiencia en un sector concreto, el de la formación de especialistas o diplomados en Organización y Métodos; los dos cursos hasta ahora organizados en el Centro de Alcalá reunieron a participantes en Cuerpos generales o especiales, titulados en Ciencias o en Letras e incluso militares; y la unidad de los grupos se logró plenamente.

### C) *Tribunales examinadores*

En la Ponencia presentada a la anterior Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa decía el Profesor González Pérez: «Cada día se publican en el *Boletín Oficial del Estado* órdenes nombrando Tribunales para las oposiciones más diversas, aunque las funciones a realizar por los candidatos sean idénticas. Estos Tribunales funcionan a veces simultáneamente: unos en un Departamento y otros en otro examinan a candidatos que muy bien pudieran concurrir a ambas oposiciones, y en ciertos casos concurren, en medio de la confusión extraordinaria que produce la preparación simultánea de programas distintos. Y ¿quiénes forman estos Tribunales? En su mayoría funcionarios de los Cuerpos respectivos, presididos por un cargo político (Subsecretario, Director general) que sin abandonar sus ocupaciones habituales asisten a diario a ejercer su función examinadora, compatibilizándola con la nada despreciable tarea de contestar cientos de cartas de recomendación. De este modo les falta a estos Tribunales la serenidad mínima exigida por la labor de juzgar. La función de examinar, de calificar, como cualquier otra, exige una especialización, una preparación. Un funcionario competentísimo puede no tener aptitud para examinar, como existen sabios reconocidos universalmente que carecen de condiciones para transmitir a otros sus conocimientos.

De aquí que la primera exigencia de una adecuada regulación de la oposición sea la permanencia de los Tribunales examinadores... Se impone la creación de Tri-

bunales o comisiones examinadoras para cada uno de los grupos. En este sentido, el Derecho comparado nos ofrece ejemplos suficientemente expresivos. Valga por todos la *Civil Service Commission* inglesa y americana.

La segunda conclusión—añadía González Pérez—es la necesidad de que tales Tribunales estén integrados por personal idóneo que esté consagrado especialmente a la tarea examinadora. No parece prudente que los mismos estén integrados por funcionarios, al menos con la casi exclusividad del sistema vigente, sino por Profesores de las materias sobre las que verse el examen» (17).

Sobre la conveniencia de una especialización de los Tribunales examinadores insiste también Zimmermann: «La elaboración y ejecución de pruebas que alcancen un nivel aceptable de precisión, atendibilidad y validez constituye una ciencia evolucionada que lleva consigo la aplicación de un vastísimo bagaje de nociones científicas y técnicas. Por ello uno de los primeros pasos que deben darse para hacer las pruebas selectivas verdaderamente racionales ha de ser la formación de cuadros adecuados de especialistas.» La Administración Pública «debería tener un núcleo de especialistas propios en la preparación de los exámenes; su número debe ser proporcional a la cantidad y variedad de pruebas convocadas por la Administración y al número de los candidatos que afluyan a ellas» (18).

El anteproyecto del texto articulado de abril de 1963 establecía: «del Tribunal para juzgar las pruebas de ingreso en el Cuerpo Técnico necesariamente formarán parte dos Catedráticos de Universidad». Así se viene haciendo ya en las convocatorias de oposición conjunta celebradas desde 1960. Sólo hay un obstáculo práctico que muestra la experiencia: la dificultad de lograr que dos Catedráticos especialistas en las materias del programa puedan dedicar a la tarea examinadora el número de horas que ésta exige.

Debe tenerse presente que para que las pruebas selectivas sean juzgadas adecuadamente es imprescindible, desde luego, la aptitud examinadora de los vocales del Tri-

---

(17) Vid. *Actas cit.*, pp. 128-129.

(18) ZIMMERMANN: *Ob. cit.*, pp. 42-43.

bunal. Pero, además, las pruebas deben ser objeto de retoques, rectificaciones y mejoras continuas, labor que sólo puede conseguirse con la colaboración de quienes vayan acumulando experiencia en la tarea y estén en condiciones, por ello, de sugerir los cambios, muchas veces de detalle, que necesitan tanto los programas como el modo de llevar a cabo los ejercicios. Hay en esto también una «técnica de examinar» que sólo puede alcanzarse con la experiencia unida a la formación profesional y a la aptitud para juzgar.

#### D) *Ejercicios*

a) La legislación de 1918, en cuanto a los técnicos se refiere, distinguía entre los ejercicios de oposición para ingreso como Oficial de tercera clase; las oposiciones entre Oficiales a cargos de Jefes de Negociado, y las oposiciones directas y libres a Jefes de Administración.

En general, las materias objeto de los ejercicios—entre dos y cuatro, según los casos—versaban sobre Derecho político, Derecho administrativo, Economía política y Hacienda pública, amén de la legislación especial del Departamento (ver artículo .12, Reglamento de 7 de septiembre de 1918, para la aplicación de la Ley de Bases del mismo año).

La aplicación práctica de la legislación de 1918 distó mucho de ser uniforme. Pero comúnmente las convocatorias para ingreso en los Cuerpos Técnicos contenían tres ejercicios: oral, escrito y práctico, cuyas diferencias estaban acusadas especialmente en el contenido y extensión de los programas, en el cuidado de su redacción (19), así como en el modo de llevar a cabo, de hecho, esos ejercicios. Otra característica de la situación anterior era la escasa relevancia del ejercicio práctico.

b) Cuales sean en los sucesivo los ejercicios de las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Técnico de Administración Civil es algo que estimamos no debe ser objeto del texto articulado, sino de disposiciones complementarias, más fáciles de modificar de acuerdo con las

---

(19) No ha sido raro ver programas que exigían el conocimiento de normas legales derogadas ya.

exigencias de la experiencia y las necesidades nuevas. Pero las innovaciones que se continen en las convocatorias de oposición conjunta, efectuadas desde 1960, constituyen un modelo que habrá de tenerse necesariamente muy en cuenta. En la última de estas convocatorias, publicada por Orden de 31 de julio del corriente año, los ejercicios son los siguientes:

1.º Prueba de idiomas, que consistirá en traducir directamente, por escrito y con ayuda de diccionario un texto francés o inglés, a elección del opositor. Expresamente dice la Orden citada, para este ejercicio y los sucesivos, los aspectos que debe ponderar el Tribunal. Es ésta una indicación importante que contribuye a orientar al candidato y al Tribunal. Por lo que al ejercicio de idiomas se refiere, habrá de valorarse «no sólo el conocimiento concreto del idioma, sino también la acertada comprensión de las ideas contenidas en el texto y la agilidad y el estilo de la redacción en castellano» (20).

El sentido de esta prueba, por consiguiente, es muy superior al de una mera comprobación de conocimientos lingüísticos; equivale a un auténtico *test* de aptitud mental y claridad expositiva. Además, este ejercicio tiende a comprobar una exigencia propia de la Administración contemporánea. «Las relaciones cada vez mayores en el orden internacional y el progresivo crecimiento de organismos, reuniones, congresos, comisiones y contactos que afectan a los más variados sectores de la Administración exigen que los funcionarios de nivel superior posean un conocimiento mínimo de lenguas extranjeras para poder mantener el diálogo y la comunicación con la realidad, las instituciones y los organismos de otros países» (21).

Los textos que deben ser objeto de traducción se extraen de obras sobre la Administración pública; y ello permite medir también indirectamente a través de la terminología empleada la precisión de conocimientos administrativos del candidato.

No se trata de una prueba meramente accesoria, y de ahí que no deba conceptuarse casual el que figure en pri-

---

(20) Norma 17, Orden de 31 de julio de 1963.

(21) *Técnicos de Administración civil. Programa de formación cit.*, pp. 15-16.

mer lugar. Quiere darse a entender que el conocimiento de idiomas, además de su indudable importancia para el desempeño de la función pública, tiene un valor aún mayor como índice de nivel cultural (22).

2.º ejercicio. Consiste en desarrollar por escrito durante el período máximo de dos horas dos temas, sacados a la suerte, de una lista preparada por el Tribunal sobre materias generales relacionadas con el temario del tercer ejercicio.

En las dos primeras convocatorias de oposición conjunta fueron temas generales que hubieron de desarrollar los candidatos: características generales de la economía española; aspectos no jurídicos de la Administración pública; la política fiscal como instrumento de la política económica; la función pública en España, evolución y situación actual; circunstancias económicas que han influido en la historia mundial desde 1900; las garantías jurídicas de los administrados; los principios de organización en la Administración del Estado español; economía de mercado y economía de dirección central frente al problema del desarrollo económico.

Con este segundo ejercicio se trata de valorar «la formación general y universitaria, el volumen de conocimientos, la claridad y orden de las ideas, la capacidad de síntesis y la facilidad de expresión escrita» (23).

Los resultados obtenidos con esta prueba escrita son alentadores. Permite al Tribunal lograr una rápida visión de conjunto del nivel intelectual de los candidatos, al tener éstos que enfrentarse con temas amplios que permiten un enfoque personal de *ideas generales*, que son «las verdaderamente formativas, las claves a que hay que referir toda cultura», como acertadamente h.c. dicho el profesor Ruiz del Castillo (24). Esas ideas generales que, cuando son básicas y claras, crean el hábito mental, el sentido y la pasión de lo esencial.

(22) Véase nuestro informe sobre el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios presentado al Coloquio Internacional que se celebró en Alcalá en mayo de 1960. *Actas del Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios*, Madrid, 1960, p. 225.

(23) Norma 18 de la Orden de 31 de julio de 1963.

(24) Vid. nuestro informe cit., en *Actas del Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios*, p. 225.



3.º El ejercicio tercero consiste en contestar oralmente durante un período máximo de una hora a seis temas sacados a la suerte: uno, de historia político-social, universal y de España; otro, de Sociología y organización del Estado; dos, de Derecho administrativo y Ciencia de la Administración; uno, de teoría, política y estructura económicas, y uno, de Hacienda pública, de entre los que figuran en el programa publicado con la convocatoria.

Este programa, que ha sido sucesivamente revisado, de modo cuidadoso, en las cuatro oposiciones conjuntas hasta ahora anunciadas desde 1960, tiene en su última versión un total de 183 temas. Temas que por su número y contenido son preparables por un universitario joven, de inteligencia normal, en un plazo no superior a seis meses.

Con el tercer ejercicio se pretende valorar «el volumen de conocimientos, la claridad de ideas y conceptos, la facilidad de expresión oral y aquellas otras cualidades de carácter y personalidad propias de la función pública superior» (25).

Hay en esta tercera prueba también algunas particularidades que rompen con el contenido tradicional de los programas de estas oposiciones y con la manera habitual de llevarla a la práctica. En efecto, en el programa se incluyen materias que hasta ahora no eran objeto normal de los cuestionarios para las oposiciones de Cuerpos Técnico-administrativos. Los programas anteriores incluían casi exclusivamente temas de Derecho y Hacienda pública. La reacción frente a esta formación casi estrictamente jurídica se dejó sentir ya hace bastantes años con Delbrück, Brück, Drews y otros. La formación jurídica en los técnicos de Administración civil, dentro de nuestro sistema administrativo, la estimamos absolutamente necesaria, pero no suficiente. Es preciso que estos funcionarios posean también conocimientos de Historia, Política, Sociología y Economía, que les permitan ponderar adecuadamente los factores que influyen en la acción administrativa contemporánea.

Aludiendo al papel que en las enseñanzas del Centro de Alcalá han tenido desde sus comienzos las *materias económicas*, un editorial de la revista *Información Comer-*

---

(25) Norma 19 de la citada Orden de 31 de julio de 1963.

*cial Española*, correspondiente a su número de 19 de mayo de 1960, decía: «Raras veces administrativistas y economistas han repasado la importancia que tiene para el bienestar económico general la adecuada formación económica del funcionario público.» «Si el funcionario no comprende adecuadamente su papel y las actitudes que debe adoptar ante las empresas privadas, una economía montada sobre una participación del Estado en la cuarta parte en el producto nacional y que administra, como es consecuente, por funcionarios, no marchará bien. El funcionario público es un socio con un importante paquete de *acciones* de la vida económica de la sociedad: domina el 25 por 100 de la producción social. Naturalmente que este control por el funcionario le lleva a alcanzar en la estructura social una posición destacada y a aumentar la importancia de su papel social y económico. Este aumento de la importancia de las misiones económicas y la posición social del funcionario echan sobre sus hombros mayores responsabilidades.» «Frente al desarrollo del contenido de la actividad económica del Estado es preciso confesar que la capacitación exigida a los funcionarios no se ha desarrollado en la misma medida. Los programas de oposición, por ejemplo, principal signo externo de la especialización y formación económica exigida al funcionario, responden a una economía de 1900, cuando la economía española vive en 1960. El cumplir con la necesidad de esta formación no puede obviarse por el simple hecho de haber creado una Facultad universitaria (la de Ciencias Económicas) en la que los estudios económicos se desarrollan en toda su extensión y actualidad. Resulta imprescindible que esos conocimientos se exijan, dándoles toda su importancia, para el ingreso en los puestos administrativos de nuestro funcionariado, relacionados con las materias económicas.» «La falta de formación económica del funcionario público —terminaba el editorialista— señala un peligro real y evidente para la política económica: el que el funcionario público no comprenda las motivaciones de la política que interpreta, su espíritu, lo que limita forzosamente la eficacia de la acción política. Nadie puede interpretar algo sin conocerlo, y el conocimiento de la política económica requiere no sólo buena intención, sino el sostenimiento de una competencia profesional.»

Consecuente con la necesidad de dotar al funcionario de nivel universitario de una formación básica en materia económica ya el programa del tercer ejercicio, según se ha indicado, pide las cuestiones fundamentales de teoría, política y estructura económica. Y estos conocimientos exigidos en la fase de selección han venido completándose durante el curso de formación de los técnicos con ciclos especiales, destinados a ahondar en la materia.

Pero —como ya hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones (26)— la más notable innovación de este tercer ejercicio radica en la posibilidad de entablar un breve *diálogo* entre el Tribunal y el opositor, con una duración máxima de quince minutos, sobre alguno de los temas que le hayan correspondido en suerte. Quieren paliarse así los inconvenientes del sistema de «comprimidos mentales a base de recitaciones cronometradas y en serie» (Ruiz del Castillo), uno de los males típicos de la oposición.

4.º ejercicio. Con independencia de lo establecido para el primer ejercicio, el dominio escrito y oral de una o más lenguas vivas se puntúa como mérito. Quienes opten por la realización de este cuarto ejercicio deberán pasar una prueba escrita y otra oral ante un Tribunal especial. La prueba escrita consistirá en una traducción directa, sin diccionario, y la prueba oral, en una conversación con el Tribunal. Ambas se realizarán una vez concluido el tercer ejercicio. Los opositores que hubieren obtenido cuatro o más puntos en el primero podrán presentarse también con el mismo idioma al ejercicio de méritos (27).

#### E) *Calificación de los ejercicios*

a) Puntuación. El primer ejercicio se califica de uno a cinco puntos, y en los ejercicios segundo y tercero se conceden de cero a diez puntos por cada uno de los temas a desarrollar. Para ser aprobado es indispensable obtener como mínimo el 50 por 100 de lo que podría ser la calificación máxima de la totalidad de cada uno de los ejercicios y no ser calificado con cero puntos en ninguno de

(26) Vid. *Actas del Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios* cit., p. 226.

(27) Ver norma 21 de la Orden de 31 de julio de 1963.

los temas. Cada miembro del Tribunal calificará los ejercicios con arreglo a las normas anteriores, formándose la calificación del opositor con la media aritmética de las puntuaciones de cada vocal presente en el Tribunal. En el caso de igualdad de puntuación de dos o más opositores, el Tribunal, atendiendo al conjunto de los ejercicios y a sus méritos respectivos, establece el orden que estime oportuno. Los ejercicios de mérito sobre conocimiento de lenguas vivas se puntuarán de cero a tres puntos por cada idioma.

b) Validez de calificaciones para otras convocatorias. Los opositores que obtuvieron cuatro o más puntos en el primer ejercicio, y 13 o más en el segundo, no tendrán necesidad de repetirlos en cada una de las dos convocatorias inmediatamente posteriores (28).

### 3. LA FASE O PERÍODO DE FORMACIÓN.

#### A) *Relación de admitidos; elección de Ministerios*

Terminados los ejercicios de la fase de selección, el Tribunal hace pública la lista, por orden de puntuación, de los candidatos que hayan obtenido las mejores calificaciones. En la suma total de puntos de cada opositor, los concedidos en el segundo ejercicio se multiplican por dos. Los aprobados han de presentar en el Centro, durante el plazo de treinta días, los documentos acreditativos de cumplir los requisitos o condiciones previas y hacer constar el orden de preferencia por los Departamentos ministeriales cuyas vacantes han de cubrirse.

#### B) *Curso en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios*

La base IV establece que los funcionarios que hayan superado las pruebas selectivas deberán seguir con resultado satisfactorio un curso selectivo y un período de práctica administrativa organizado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en colabora-

(28) Ver normas 22 y 23 de la Orden de 31 de julio de 1963.

ción con los diferentes Ministerios. Viene a consagrar el sistema que ha venido configurándose a través de las convocatorias conjuntas de los tres últimos años. Sistema, por tanto, que constituye un punto de partida, con el valor que da la experiencia, para las normas que hayan de desarrollar lo dispuesto en la referida base. El esquema general del curso, tal como se contiene en la Orden de 31 de julio de 1963, se resume a continuación.

a) Situación administrativa de los alumnos durante el curso. En las convocatorias conjuntas realizadas por la Presidencia del Gobierno desde 1960 los opositores admitidos al curso de formación en el Centro de Alcalá recibían el nombramiento de funcionarios interinos, percibiendo los haberes presupuestarios correspondientes. Como las plazas convocadas correspondían a categorías diferentes, también eran diversos los emolumentos que los alumnos percibían en el periodo de formación; así, unos cobraban el sueldo de oficiales de tercera de la escala técnica y otros, por ejemplo, el de jefe de Administración de tercera. Los evidentes defectos de esta falta de unidad en la retribución se consiguieron paliar casi siempre por la buena voluntad de los Departamentos ministeriales, que aceptaron la propuesta del Centro de complementar las retribuciones presupuestarias con cargo a los fondos de tasas, de modo que todos los alumnos, con independencia del Ministerio por el que hubieren optado, percibiesen idéntica remuneración.

La Ley 109/63 ha establecido que «los candidatos que hayan superado las pruebas selectivas serán nombrados *funcionarios en prácticas* si ya no lo fueran en propiedad» (base IV, 1, 4.º). Mas debe advertirse que en la enumeración de las diversas situaciones administrativas que se contiene en el párrafo tercero de la base V no aparece la de «funcionario en prácticas». Hay que suponer que el haber prescindido de calificar esta situación como de funcionario *interino* se debe a que la base XI, en concordancia con el párrafo tercero de la base I, encuadra ahora a los funcionarios interinos dentro de los «de empleo». Y tal vez también a que se desea mantener la posibilidad de seguir designando para las plazas vacantes personas que las ocupen con ese carácter de interinidad, en tanto

no sean provistas por el procedimiento legal (cfr. base XI, párrafo cuarto).

En todo caso debe resolverse el *status* jurídico-administrativo y económico correspondiente a la situación del funcionario «en prácticas». El aspecto económico es de capital interés para la eficacia del periodo de formación: ese funcionario en prácticas debe estar retribuido decorosamente si no se quiere que el curso selectivo se convierta para él en un periodo de estrechez y agobio que malogre su utilidad. Así se ha comprendido en Francia, donde los alumnos de la ENA perciben una retribución mensual de 791,75 nuevos francos durante los dos primeros años, y de 883,50 nuevos francos después, además de una prima de transporte de 16 nuevos francos (29). Solución diferente, pero también retribuida, es la que establece el reciente Reglamento de la Escuela Superior de la Administración pública italiana, de Caserta: «durante la asistencia a los cursos el funcionario se considera en servicio a todos los efectos» (art. 16); «los participantes en los cursos de la Escuela serán hospedados normalmente en ellas» (artículo 11).

b) La duración del curso no será superior a nueve meses y los candidatos que hayan superado las pruebas de selección están obligados a asistir al mismo, de modo que las ausencias a más de un 25 por 100 de las sesiones determinan su eliminación del curso (norma 28 de la Orden citada).

c) Materias generales. Las materias que se desarrollan en el curso se dividen en *dos partes*: La primera, *general o común* a todos los alumnos, cualquiera que sea el Departamento al que hubieren de ir destinados, comprende: Teoría y técnica de organización; simplificación de procesos administrativos, normalización y racionalización de documentos, mecanización, coste y rendimiento de los servicios públicos; Psicología administrativa: estudio de la conducta individual en el trabajo, estructura y dinámica de los grupos, actitud y motivación, moral en el trabajo administrativo, comunicaciones informales, relaciones públicas, etc.; Administración de personal y régi-

---

(29) Cfr. *Ecole Nationale d'Administration. Concours et scolarité*, París, 1962, p. 121.

men jurídico de la función pública; Procedimiento administrativo y proceso contencioso-administrativo; Gestión económica de los organismos públicos; la Administración financiera, el presupuesto, la contabilidad pública, control de la Administración financiera; Estadística aplicada a la Administración; fases del proceso estadístico, información gráfica, muestreo, etc.

d) Ciclos monográficos y conferencias. Como complemento de los conocimientos de carácter general, adquiridos en la fase de selección y desarrollados en el curso, tienen lugar también ciclos monográficos y conferencias a cargo de profesores universitarios, altos funcionarios y especialistas, sobre los planes de actuación de la Administración pública, problemas políticos y sociales de actualidad, estudios superiores de Derecho Administrativo y materias económicas (30).

(30) A título informativo y en enumeración no ordenada por materias se indican seguidamente los títulos de algunos de los ciclos y conferencias que tuvieron lugar en el curso 1962-63 y los nombres de quienes los desarrollaron: «Desarrollo histórico doctrinal de la unidad europea», Antonio Truyol Serra; «Desarrollo económico social», Emilio Figueroa; «La planificación y sus objetivos», Agustín Cotorruelo Sendagorta; «La planificación en la URSS, Francia, Holanda e Italia», José Luis Ugarte del Río; «La planificación en España, antecedentes y organización actual», Tomás Galán Argüello; «La planificación del desarrollo económico y la política fiscal», Enrique Fuentes Quintana; «La planificación del desarrollo económico y los transportes», Alberto Monreal Luque; «La planificación y la agricultura», Arturo Camillery Lapeyre; «Modelos econométricos de la planificación económica», Angel Alcalde Inchausti; «Aspectos sociales de la planificación económica», Alfredo Santos Blanco; «La planificación y los convenios colectivos», Eugenio Pérez, Botija; «La política forestal española», Salvador Sánchez Herrera; «Planes de colonización interior», Manuel Gutiérrez Arroyo; «La concentración parcelaria», Ramón Beneyto; «Actividades turísticas», León Herrera Esteban; «La política de fomento y desarrollo del turismo», Juan Arespacochaga Felipe; «El problema actual de la Administración local: los pequeños municipios», José Luis Moris Marrodán; «El Plan de Obras hidráulicas», Rafael Couchoud; «Las Comisiones provinciales de Servicios técnicos», Antonio Carro Martínez; «Construcción de carreteras», Vicente Mortes Alfonso; «Política de investigación científica», José María Albareda Herrera; «Problemas migratorios», José Antonio García-Trevijano; «Plan Nacional de Carreteras», Camilo Perelra Gete; «Sistemas de protección arancelaria», José Luis Villar Palasi; «La nueva Ley española de gestión en las empresas como forma de sociedad», Gaspar Bayón Chacón; «Proceso histórico de integración del Derecho

e) Materias especiales. La parte especial del curso tiene como finalidad proporcionar los conocimientos necesarios sobre organización, política y legislación de cada Ministerio. Se trata, pues, de programas específicos, redactados en colaboración con los diferentes Departamentos y que se explican por funcionarios de los mismos.

C) *Calificación de la fase o curso de formación y calificación final*

Con independencia de los exámenes y entrevistas que se estiman oportunos para conocer el aprovechamiento de los participantes en el curso, el período de formación concluye con dos pruebas, que consisten:

- a) En la realización de un ejercicio sobre aplicación de las materias generales.
- b) En un examen de carácter teórico-práctico sobre las materias específicas del Ministerio respectivo.

La prueba a) se realizará ante un Tribunal, compuesto por el Director del Centro o persona en quien delegue, como Presidente, y dos profesores de los que han participado en las enseñanzas.

La prueba b) se realizará ante un tribunal compuesto por el Director del Centro o persona en quien delegue, como Presidente, y dos funcionarios del Ministerio correspondiente designados por el Director.

La calificación del período de formación es la suma de las calificaciones otorgadas por cada uno de los siguientes conceptos:

- a) Aprovechamiento, según la puntuación conferida por la Dirección del Centro a la vista del resultado de las pruebas y entrevistas parciales.
- b) Ejercicio sobre materias generales.

---

administrativo», José Luis Villar Palasí; «La Administración docente en España», Joaquín Tena Artigas; «Política y empleo en España», Manuel Alonso Olea; «La reforma de la Ley de Procedimiento administrativo», Jesús González Pérez; «Política de información en España», Carlos Robles Piquer; «La Seguridad social y Desarrollo económico», Licio de la Fuente; «Principios y problemas de la Administración pública española», Luis Jordana de Pozas, etc.



c) Examen teórico-práctico sobre la competencia específica del Ministerio a que vaya destinado el aspirante.

Por cada uno de estos conceptos se confiere de uno a diez puntos, siendo necesario obtener como mínimo en la suma total el 50 por 100 de la que sería la calificación máxima y no ser calificado con cero puntos por ninguno de los conceptos mencionados.

La calificación obtenida en el periodo de formación, sumada a la conseguida al finalizar el tercer ejercicio de oposición, constituirá la *puntuación total final*, la cual determina el orden de prelación para la propuesta definitiva de nombramiento dentro de cada Ministerio.

A la vista de la propuesta anterior, los Ministerios proceden a extender los correspondientes *nombramientos definitivos* a favor de los interesados, quienes son incorporados a los escalafones respectivos por el orden de la propuesta (normas 29 y siguientes de la Orden citada).

#### D) *Repetición del periodo de formación*

Aquellos aspirantes que no superasen el periodo de formación pueden participar, por una sola vez, en el curso inmediatamente posterior. En tal caso serán incorporados a la lista de aprobados del tercer ejercicio, pero con la puntuación mínima, cualquiera que fuere la que hubiesen obtenido anteriormente, debiendo hacer una nueva elección de Ministerio y seguir, a partir de aquel momento, las incidencias de la nueva promoción a que sean incorporados. Los que repitiesen el periodo de formación no tendrán la condición de funcionarios interinos a efectos de retribución, salvo cuando la causa fuese enfermedad y no se hubieran incorporado al periodo de formación anterior (norma 33 de la Orden citada).

#### 4. PERÍODO DE PRÁCTICA.

La base IV, 1, 4.º, preceptúa la necesidad de un periodo de prácticas posterior al curso selectivo y previo al nombramiento definitivo de los funcionarios de todos los Cuerpos Generales. La medida es de alabar. Teóricamen-

te, la conveniencia de esas prácticas es indiscutible. La dificultad está en su implantación. La experiencia de las promociones de técnicos, posteriores a 1960, para los que también se exigió en sus convocatorias respectivas, puede ser provechosa. En varios Ministerios el periodo de prácticas fué útil; se comprendió su sentido y finalidad y estuvo bien organizado; en otros, no pasó de ser mera formalidad sin valor real.

Para que el sistema de *stages* sea eficaz resultará necesario que en todos los Ministerios exista una unidad o sección que se ocupe cuidadosamente de esta tarea y colabore con el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

##### 5. LAS PRUEBAS PSICOTÉCNICAS.

Uno de los defectos que habitualmente se imputan al sistema de oposición es el de que sólo sirve para medir conocimientos y no para calibrar aptitudes. Por ello ha sido corriente demandar el establecimiento de pruebas psicotécnicas en la selección de funcionarios, pruebas que en otras Administraciones públicas, principalmente anglosajonas, están muy generalizadas y, en ocasiones, son las únicas que se usan. En los países europeos la utilización de estos medios selectivos del personal están, por el contrario, menos popularizados y hasta existe cierto recelo respecto de ellos.

El Centro de Alcalá ha querido ir acumulando experiencias sobre el empleo de las pruebas psicotécnicas o *tests*, contrastar su utilidad y poder llegar a conclusiones que estén respaldadas en su experimentación. En varios de los cursos celebrados, y concretamente en algunos de los técnicos de Administración civil, los participantes fueron sometidos a pruebas psicotécnicas. Los resultados, aún incompletos y parciales, no permiten por el momento conclusiones definitivas. Sin embargo, podría adelantarse que las experiencias realizadas con quienes ya habían superado las oposiciones de técnicos y participado en el curso de formación, no difieren sustancialmente de los índices de capacitación que habían arrojado las mismas oposiciones. Por el contrario, más bien corroboran que los opo-

sitores aprobados estaban, en su casi totalidad, muy por encima del límite normal de inteligencia, susceptible de medir con la batería de *tests* aplicada. Estimamos que las experiencias deben continuar, ya que las pruebas psicotécnicas—según los especialistas— necesitan ser cuidadosamente contrastadas antes de poder extraer de ellas conclusiones válidas.

Con esta finalidad, a la III Promoción de Técnicos del Centro de Alcalá se le aplicó una batería de *tests* destinada a medir la capacidad intelectual, la aptitud de adaptación a nuevas situaciones, disposición para el mando, comprensión verbal, personalidad, capacidad numérica, etcétera, con resultados muy favorables en principio a la inmensa mayoría de los alumnos, pero que tampoco permiten obtener conclusiones generales definitivas sobre el sistema.

### III. LOS TECNICOS CON DIPLOMA DE DIRECTIVOS: SELECCION Y FORMACION

Tras las vicisitudes que, parcialmente, pueden verse reflejadas en la reseña que figura en la nota 1 de esta Ponencia, la Ley 109/1963 ha admitido esta figura, dibujándola vagamente con las siguientes notas:

a) Las plazas de mayor responsabilidad del Cuerpo Técnico habrán de ser desempeñadas por funcionarios del mismo con diploma de directivos (base III, 1, *in fine*).

b) La selección de la «categoría de técnicos con diploma de directivo» se realizará mediante convocatoria libre y la práctica de las pruebas selectivas correspondientes (base IV, 1, 1.º).

La anterior disposición implica, a fin de cuentas, un medio de ingreso directo en el Cuerpo Técnico, pero con derecho a desempeñar esas plazas de «mayor responsabilidad», cuya determinación es el problema primordial y clave de esta categoría. Cuanto se refiere a la selección y formación de técnicos con diploma de directivos, con ingreso directo, ha de estar, por tanto, en función de la

caracterización de las repetidas plazas de mayor responsabilidad, y es muy difícil establecerlo ahora apriorísticamente.

c) El 50 por 100 de las vacantes correspondientes a técnicos con diploma de directivos, mediante concurso de mérito y las pruebas selectivas que se establezcan entre funcionarios del Cuerpo Técnico (base IV, 1 a). Tampoco resulta posible, por el momento, indicar ahora, como no fuera con una vaguedad inoperante, las características que han de tener el concurso de méritos y las pruebas selectivas a que se refiere la disposición transcrita. Debe pensarse, sin embargo, que el sistema de selección de estos directivos, ya funcionarios, tiene que diferir notablemente del otro grupo, es decir, de los técnicos con diploma de directivos que no eran funcionarios. Para estos últimos resulta lógico que el sistema sea más extenso e intenso; esto es, que deban pasar por todas las fases propias del ingreso en el Cuerpo Técnico, más otras complementarias que acrediten su aptitud de directivos.

Respecto al 50 por 100 de directivos procedentes del Cuerpo Técnico, a quienes alcanza también la generalidad de lo dispuesto en el párrafo 1, número 4.º, de la base IV, estimamos que no tiene demasiada utilidad hacerles pasar por un período de prácticas administrativas, ya que se tratará de funcionarios con experiencia, a quienes debe exigirse un número mínimo de años de servicio, según se establecía en varios de los anteproyectos de la Ley general de funcionarios, recogidos en la repetida nota 1 de esta Ponencia.

El curso selectivo que deben seguir estos candidatos al diploma directivo ha de ofrecer peculiaridades derivadas tanto de la personalidad y experiencia de los participantes —que harán conveniente utilizar muchas veces el sistema de «sindicato», empleado en el Administrative Staff College, de Henley— como de la determinación de los puestos de trabajo. Insistimos en que este último punto es de importancia capital para montar la selección y formación de los directivos y también para el porvenir de este importantísimo grupo de funcionarios. El número de esta categoría de diplomados ha de ser muy pequeño si no se quiere desvirtuar su auténtico sentido. Recuérdese que la Administrative Class británica supone menos del cinco

por ciento del total de los funcionarios de Home Civil Service.

Son muchos los puntos por dilucidar respecto a esta categoría de funcionarios, puntos que representan otras tantas premisas para su selección y formación. Esperemos que las conclusiones resultantes de la discusión de la Ponencia segunda arrojen luz a este respecto.

d) En relación con la exigencia de la base IV, 1, 3.º, según la cual la obtención del diploma de directivo precisa que el aspirante tenga título de enseñanza superior universitaria o técnica, nos remitimos a lo dicho en el apartado II, B), respecto a la titulación de los técnicos.

#### IV. EL CUERPO ADMINISTRATIVO: SELECCION Y FORMACION

El esquema general del sistema de selección y formación del nuevo Cuerpo Administrativo puede coincidir con las fases expuestas relativas al Cuerpo Técnico. Naturalmente, lo que ha de variar mucho es el contenido de ese esquema. La Ley 109/1964 sólo proporciona un dato: «para el ingreso en el Cuerpo Administrativo se exigirá título de Bachiller superior o equivalente» (base IV, 1, 3.º).

También en este caso ese contenido del sistema de selección y formación ha de venir como consecuencia de la clara especificación de la «naturaleza de las funciones» que se atribuyan al Cuerpo Administrativo: lógicamente no cabe estudiar qué nivel de capacitación debe exigirse a los aspirantes al Cuerpo Administrativo y cómo habrá de comprobarse sin conocer cuáles serán sus atribuciones. Y esas premisas constituyen también materia de la segunda Ponencia. A nuestro juicio, sin embargo, un elevado número de las tareas que hoy desempeñan los Cuerpos Técnico-administrativos deben pasar al nuevo Cuerpo Administrativo que, con el Auxiliar, tendrían que ser en el futuro los más numerosos. Es urgente corregir la tremenda desproporción que existe en la actualidad. Ejemplos: en las plantillas del Ministerio de Hacienda hay 1.598 técnicos y 2.836 auxiliares; en las del Ministerio

de Trabajo, 458 técnicos y 457 auxiliares; en el de Educación Nacional, 700 técnicos y 488 auxiliares. Los totales, en cifras redondeadas, dan unos 5.500 técnicos frente a unos 8.500 auxiliares. Esto acusa un grave defecto funcional que, salvando las diferencias, podría representarse en un símil castrense: un ejército en el que para cada oficial no hay ni siquiera dos soldados. ¿Extrañará así que muchos de esos oficiales hagan tareas de sargentos, de cabos y aun de meros soldados rasos, o que muchos soldados sean «paisanos» (léase interinos)?

Tanto en el nuevo Cuerpo administrativo como en el auxiliar, el estado actual de la enseñanza media en España plantea un problema que puede ser grave. Efectivamente, por una parte, padecemos una profunda crisis de establecimientos de enseñanza media: son dos millones y medio los alumnos que en España necesitarían enseñanza media y sólo la reciben, de hecho, 420.000. Por otra parte, y el dato es poco conocido, la «mortalidad escolar» en la enseñanza media española oscila alrededor del 80 por 100 de los alumnos o, dicho en términos inversos, de cada 100 matriculados en los Institutos de Segunda Enseñanza, sólo veinte terminan sus estudios. Esto quiere decir que el Cuerpo Administrativo habrá de enfrentarse con un problema: el de la escasez de bachilleres o graduados de enseñanza media que aspiren a ingresar en él. No queremos hacernos ilusiones acerca de que las «equivalencias» con el título de bachiller superior, a que se refiere la base IV, puedan ser una solución para el problema, porque el índice de matrícula en los Centros de Bachillerato Laboral y de Enseñanza Media y profesional es todavía muy bajo (31).

Otro peligro con el que habrá de enfrentarse el reclutamiento de los futuros funcionarios del Cuerpo Administrativo es el que gran número de los candidatos pertenezcan a la clase de titulados universitarios «rebotados», por desventuras personales o incapacidad, de las oposi-

---

(31) Sobre los datos relativos a la enseñanza media que figuran en el texto y otros más detallados, vid. *La Educación y el Desarrollo social. Planeamiento integral de la Educación*. Madrid, 1962, y MAÍLLO SANTOS: *La Escuela Media, necesidad nacional*, «Revista de Educación», junio 1963, pp. 109 y ss.

ciones a Cuerpos de mayor categoría. Con las excepciones naturales, suele ser un grupo humano difícil, por inadap-  
tado, con todos los inconvenientes de la frustración que  
representa poseer un título de enseñanza universitaria  
y verse obligado a desempeñar un puesto que no la exige.  
El caso se viene dando con bastante frecuencia en las  
oposiciones para ingreso en el Cuerpo de Secretarios de  
Administración Local de segunda categoría.

A pesar de los peligros apuntados, el nuevo Cuerpo  
Administrativo es una indudable necesidad de la función  
pública española. Como ya dijimos en otro lugar (32), la  
ausencia de una clase administrativa de nivel medio es  
una de las causas primordiales de la mediocridad general  
en cualquier Administración pública y de su falta de efi-  
cacia.

El decisivo valor de estos funcionarios de nivel medio  
impide restar importancia a su formación. Nos remitimos  
a lo que, sobre esta cuestión, expusimos en la Ponencia  
de la II Semana de Estudios sobre la Reforma Adminis-  
trativa. Sólo queremos añadir que, a nuestro juicio, para  
los funcionarios del Cuerpo Administrativo debe tener  
mucho más importancia el curso de formación que las  
pruebas selectivas; en ellos, la cultura general podrá con-  
siderarse prácticamente acreditada por el título de bachi-  
ller superior o equivalente, y deberá insistirse mucho más  
en el conocimiento práctico de las técnicas del trabajo  
en la Administración pública, más propias del curso que  
de la oposición.

## V. EL CUERPO AUXILIAR: SELECCION Y FORMACION

La selección y formación de los componentes del Cuer-  
po Auxiliar podrá articularse, perfectamente, siguiendo  
el ejemplo de las convocatorias conjuntas celebradas des-  
de 1960, y sobre todo, según el esquema de la última, pu-

---

(32) Vid. *Ponencia Segunda Semana de Estudios de la Reforma Administrativa* cit., p. 226.

blicada por Orden de 12 de junio de 1963 (*Boletín Oficial del Estado* de 19 de junio). Sin embargo, advertimos también en el caso de los auxiliares el peligro, agravado, que señalamos para el Cuerpo Administrativo: la escasez de bachilleres. Posiblemente fué el conocimiento de esta deficiencia lo que motivó que en el Anteproyecto de Ley, de abril de 1963, y en otros anteriores, no se exigiera, como hace la Ley 109/1963, tajantemente «título de Enseñanza media elemental», y se empleara la fórmula «deben poseer los conocimientos propios del bachillerato elemental».

Advirtiendo el indicado peligro, las aludidas convocatorias conjuntas exigían, a falta de título de bachiller, la práctica de una prueba o ejercicio de cultura general, cuya finalidad era precisamente poder acreditar que los candidatos sin aquel título poseían, no obstante, «los conocimientos propios del bachillerato elemental».

Si nos atenemos a los datos que se desprenden de quienes tomaron parte en las repetidamente aludidas convocatorias conjuntas, resulta que el número de candidatos sin título de bachilleres eran, aproximadamente, el 50 por 100. Todos ellos, en lo sucesivo quedarán privados de la posibilidad de ingresar en el Cuerpo Auxiliar. El problema nos parece grave, lo mismo para los afectados que para la Administración, que tendrá que prescindir de una masa considerable de posibles auxiliares —la mayoría, femeninos—, integrada casi siempre por jóvenes muy aprovechables para las tareas auxiliares que, sin embargo, carecen de los medios económicos necesarios para cursar estudios medios o viven en poblaciones en las que se sufre la acusada ausencia de Instituto de segunda enseñanza.

Otras consideraciones acerca de la formación de los auxiliares administrativos pueden verse en nuestra Ponencia de la II Semana de Santander.

## VI. EL CUERPO SUBALTERNO: SELECCION Y FORMACION

Con respecto a la selección y formación de los funcionarios del Cuerpo Subalterno, es evidente que la aplicación del esquema previsto en la base IV (pruebas selec-



tivas, curso selectivo, periodo de práctica) habrá de ser reducido a su mínima expresión. En otra ocasión hemos dicho que la tendencia racional debe ser disminuir al máximo el número de subalternos, ya que ese ejército de funcionarios de tal categoría que existen en muchas unidades administrativas españolas constituye un caso único en la Administración pública comparada. Por lo demás, el reclutamiento de subalternos se encuentra muy ligado a lo que establece la disposición transitoria cuarta de la Ley 109/1963, al facultar al Gobierno para fijar las condiciones de empleo por la Administración civil del personal militar que cese en el servicio activo de las armas.

## VII. EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS

Como la extensión de esta Ponencia rebasa ya bastante los límites que se habían fijado, no parece discreto insistir en un punto como el del perfeccionamiento, que constituyó materia principal de nuestra Ponencia en la anterior Semana de Estudios sobre reforma administrativa. El tema del perfeccionamiento se relaciona ahora, después de promulgada la Ley 109/63, con la creación de diplomas de especialización. Un destacado precedente de esos diplomas es el de especialista en Organización y Métodos, de los que existen ya dos promociones, formadas de acuerdo con un sistema que ha merecido grandes alabanzas en otros países. Habrá que pensar, en un futuro próximo, en la creación de diplomas de especialización en otras materias como Mecanización y Automación administrativa, Administración de Personal, Investigación Operativa, etc.

Mas para no alargar esta Ponencia nos remitimos a la ya citada de la Semana de Estudios anterior, no sin antes insistir en una idea que venturosamente se va abriendo paso: pocas inversiones tienen una rentabilidad más alta que las del perfeccionamiento profesional. La aplicación práctica de esta idea por la Administración ha de llevar a la preocupación por las actividades de perfeccionamiento de los funcionarios, necesarias, hoy como nunca, ante las

complejas tareas que ha de llevar a cabo la Administración de nuestros días, que imperiosamente exige una burocracia activa y capacitada. Porque como ha dicho Morstein Marx, *Depending upon its character, the bureoucracy can be both en active force and a passive weight in the life of the nation* (33).

---

(33) *The Administrative State*, Chicago, 1957, p. 2.