

LA PROMOCION SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS DEL CUERPO GENERAL ADMINISTRATIVO

1. La promoción social es expresión que goza de popularidad actual en el lenguaje político y aun administrativo. Baste recordar que ha dado nombre a una relativamente joven Dirección General del Ministerio de Trabajo (Decreto de 9 de noviembre de 1962) y que su contenido es uno de los tres propósitos fundamentales—los otros dos son la integración social y la movilidad social—que pretende conseguir el Plan de Desarrollo español junto con su objetivo central (vid. pág. 41 de la ed. del *BOE*).

El texto del Plan es suficiente para proporcionar una idea determinada de la promoción social, con la salvedad de que está referida fundamentalmente a los trabajadores.

La promoción social se define genéricamente como «el acceso a la formación humana y cultural, a la enseñanza técnica, a la propiedad en sus diversas formas y a las responsabilidades de la gestión

empresarial y del ejercicio de actividades económicas y sociales» (pág. 41). Para el propósito de esta nota es preferible otra formulación, menos completa, pero más ajustada al caso: «acceso a escalones superiores en su profesión» (pág. 146).

2. La idea de promoción social no es patrimonio exclusivo del mundo laboral, entendiendo estos términos referidos a los trabajadores en su sentido jurídico estricto. También afecta a otros muchos miembros de la sociedad, y en particular, a los funcionarios.

La promoción social como implantación de una efectiva igualdad de oportunidades y como un facilitamiento del acceso a escalones profesionales superiores fué una de las directrices, por ejemplo, de las reformas introducidas en la función pública francesa a partir de 1945. Con otras palabras, se perseguía democratizar la selección de los altos funcionarios.

Uno de los instrumentos utilizados para esa finalidad fué habilitar en beneficio exclusivo de los funcionarios una prueba selectiva restringida para el ingreso en la ENA, que, según es sabido, forma a los funcionarios de nivel superior. Esta buena voluntad del legislador no ha tenido éxito, y la razón del fracaso unánimemente admitido hay que buscarla en la poca apropiada realización práctica de la idea. Son demasiadas las dificultades que debe salvar el funcionario para que tenga éxito su empeño, de ahí que no se decida fácilmente a intentarlo. Es una experiencia que debe ser retenida.

También nuestra ley de funcionarios civiles ha sido consciente de la necesidad de facilitar la promoción social de los funcionarios y así ha previsto en el artículo 31, 1.º (texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero), la reserva, en turno restringido de provisión, del 25 por 100 de las vacantes del Cuerpo Técnico para funcionarios del Cuerpo Administrativo «que posean la correspondiente titulación y superen las pruebas selectivas que se establezcan». Análoga disposición contiene el apartado c) del mismo artículo para los funcionarios del Cuerpo Auxiliar en relación con vacantes del Cuerpo Administrativo.

El artículo 23, 3, dispone que los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil deberán poseer título de enseñanza superior universitaria o técnica.

Poniendo estos dos artículos en relación se deduce de ello, lisa y llanamente, que un administrativo no puede llegar a ser técnico si no tiene un título de enseñanza superior.

3. Una de las cuestiones más debatidas en las Cortes, durante el período de discusión del proyecto de ley sobre funcionarios civiles del Estado, fué el criterio para clasificar Cuerpos generales exis-

tentes en alguno de los que se pretendían crear y que, efectivamente, se crearon. Los problemas se plantearon, fundamentalmente, en relación con el nuevo Cuerpo General Técnico y con los Cuerpos anteriores de naturaleza mixta técnico-administrativa. La pugna se presentaba entre el título y la práctica, con posiciones extremas y medias. Venció el criterio del título: para pertenecer al Cuerpo Técnico es necesario título superior. Este requisito se mantiene como algo intocable para el futuro y durante el delicado régimen de transición, aunque se haya reconocido equiparaciones económicas y de trabajo entre funcionarios del Cuerpo Técnico y funcionarios del Cuerpo Administrativo, o que deberían serlo según la ley si no optasen por permanecer en escalas a extinguir, de acuerdo con el Decreto-Ley de 3 de julio de 1964. Los años de trabajo en la Administración valen, por tanto, para respetar unos derechos económicos y hasta un puesto propio del Cuerpo superior, pero no para su integración en él.

4. No se discutirá en esta nota la adecuación o no de la exigencia del título de enseñanza superior universitaria o técnica. Simplemente se llama la atención sobre cómo la reglamentación actual de la enseñanza superior hace difícil que tenga mucho éxito la promoción social prevista en la LFC y aludida anteriormente. Pero aun en el caso de que esta apreciación sea desmentida cuantitativamente en la práctica, habría que añadir que no es ni imprescindible ni tampoco óptimo que el funcionario administrativo que quiera «progresar» deba dedicar parte de sus esfuerzos a la obtención de un título superior tal y como ahora está prescrita.

5. Antes de seguir adelante, para aclarar la afirmación enunciada, puede tener utilidad transcribir unos párrafos de nuestro Plan de Desarrollo:

La planificación del desarrollo implica señalar unos objetivos, formular unas previsiones, precisar y soslayar los obstáculos que impidan de algún modo la consecución de los primeros y el cumplimiento de las segundas. He aquí algún obstáculo que, según el mismo Plan, puede frenar la realización de la promoción social. Es «necesario evitar que en las vías de promoción se produzcan anquilosamientos, facilitando la existencia de otros sistemas más flexibles de ascenso junto a los de la tradicional titulación académica» (pág. 72). La idea se repite en otro lugar: «Cuestión fundamental para que la promoción del trabajador a los niveles técnicos superiores sea una realidad operativa es evitar los obstáculos que se derivan del formalismo en los tradicionales sistemas académicos de enseñanza y facilitar el acceso a las instituciones académicas y a la titulación por caminos más flexibles» (pág. 114).

6. Después de lo expuesto, la cuestión podría sintetizar del siguiente modo: manténgase la exigencia del título superior para el acceso al Cuerpo Técnico, pero facilítese su obtención.

Aparte de una política de concesión de becas y de otros estímulos y facilidades que se juzguen convenientes, una medida importante sería flexibilizar el modo necesario para obtener el título. Por aquí se enlaza como un tema extrafuncionario: la flexibilidad de las carreras de enseñanza superior. En este sentido —y la experiencia no es universal—, las estructuras de las carreras son rígidas.

En la situación presente, un funcionario administrativo que quiera «progresar» debe cursar cinco años de Derecho o de Ciencias Políticas o Económicas, por citar las carreras que más funcionarios del Cuerpo Técnico pueden proporcionar. ¿No supondría tal dedicación, en último término, un derroche innecesario de esfuerzos?

Si se examinan los programas que han venido rigiendo para las oposiciones unificadas a Cuerpos Generales Técnicos, se ve rápidamente la falta de coincidencia de cualquiera de las carreras citadas y las materias objeto de las pruebas de selección. No todas las materias de la oposición se abarcan por cada una de las carreras, ni todas las asignaturas de éstas son, por supuesto, materia de oposición. ¿Por qué entonces exigir, a título de ejemplo, que se aprueben cuatro asignaturas de Derecho Civil, dos de Penal, Internacional Privado, Derecho Romano, etc? ¿Es que el desempeño de las tareas burocráticas se va a beneficiar de los conocimientos específicos de Derecho Hipotecario o de las sucesiones?

Una posible solución, para no conculcar la exigencia del título, sería instituir un título «ad hoc» para el que hubiese superado unas cuantas asignaturas de la enseñanza superior: pongamos unas diez. No haría falta crear ningún ente ni reformar las enseñanzas si no se desea. Bastaría con señalar una lista de asignaturas existentes en las Facultades —fundamentalmente de Derecho, Ciencias Políticas, Ciencias Económicas, Filosofía y Letras— convenientemente seleccionadas, de las que sería necesario aprobar el número fijado para obtener el título en cuestión. Los interesados podrían ir aprobando asignatura por asignatura, y no integradas en un curso académico.

Puestos a perfeccionar el sistema, podrían señalarse qué asignaturas sería indispensable tener aprobadas y cuáles podrían ser de libre elección. Esta medida tendería a facilitar el estudio, de acuerdo con las Facultades y Secciones que haya en el Distrito Universitario.

Por vía de ejemplo, las asignaturas a las que se alude podrían ser: Economía Política, Derecho Político I y II, Derecho Civil (Parte General), Derecho Administrativo I y II, Derecho Internacional pú-

blico, Hacienda Pública, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Derecho Procesal I, de la *Facultad de Derecho*.

Historia Universal, Historia general de España, de los estudios comunes de la *Facultad de Filosofía y Letras*; Historia Universal contemporánea e Historia de España contemporánea, de la *Sección de Historia*; Historia Económica mundial, Derecho Civil, Teoría del Estado y organización política y administrativa, Historia Económica de España, Teoría económica (introducción), Derecho del Trabajo e instituciones de Seguridad Social, Derecho Administrativo, Hacienda Pública, Estructuras e instituciones económicas españolas y extranjeras, de la *Sección de Ciencias Económicas*; Economía, Historia Política contemporánea, Derecho Civil, Teoría del Estado, Estructura económica, Teoría general del Derecho administrativo y principios de Ciencia de la Administración, Organización administrativa y servicios públicos, Hacienda Pública, Derecho del Trabajo e Instituciones de Seguridad Social, Historia de las Instituciones políticas y administrativas de España, Régimen jurídico de la Administración, de la *Sección de Ciencias Políticas*.

La adopción de un sistema como el descrito no dañaría el prestigio ni el nivel que sin duda debe mantener y aun potenciar el Cuerpo General Técnico. Téngase en cuenta que la posesión del título es sólo una condición indispensable para presentarse a las pruebas selectivas de ingreso en el Cuerpo.

Queda, además, como segunda válvula de seguridad, el período de escolaridad en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Siempre habrá posibilidad, en la organización de las enseñanzas allí dispensadas, de atender a llenar las lagunas que presente la formación de los funcionarios procedentes del Cuerpo administrativo, sobre todo teniendo en cuenta que en muchas ocasiones será innecesario dedicar tiempo a dar a conocer las características, actividades y organización del Ministerio a que se destinan.

Las sugerencias expuestas pueden generalizarse a los Cuerpos especiales en donde se den, también, niveles administrativo y superior.—J. L. M.