

EL SISTEMA DE SELECCION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS *

Por ALBERTO GUTIERREZ REÑON

Sumario: I. Introducción.—II. Características de la oferta de empleos públicos.—III. Los incentivos del empleo público.—IV. La situación del candidato ante la oferta de empleos públicos.—V. Las consecuencias del sistema de selección actual.—VI. Hacia un sistema racional.

I. Introducción

1. INTERÉS PÚBLICO DE LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS

LA selección de funcionarios tiene una importancia crucial en cualquier análisis del panorama profesional de un país, y ello desde un doble punto de vista.

* Este trabajo fué presentado como Ponencia en la Conferencia sobre la Ordenación Profesional de la Juventud, organizada por la Comisión Española del Instituto Internacional de Estudios de Clases Medias, y que se celebró en Madrid en el mes de noviembre de 1964.

Aunque el planteamiento general y conclusiones siguen teniendo entera validez, algunos datos que se citan han variado desde entonces. No obstante se ha preferido respetar íntegramente el texto original, añadiendo—como notas bis—algunas indispensables referencias a los cambios sobrevenidos.

La creciente expansión del intervencionismo administrativo ha dado a la Administración una posición preeminente en los más variados campos de la vida nacional y ha hecho del funcionario un factor destacado—positivo o negativo—del progreso económico y social.

Por otra parte, la importancia cuantitativa de los servicios públicos hace necesaria la incorporación a ellos de un sector considerable de la población activa nacional. El ingreso en la Administración supone así una parte sustancial de la demanda total de servicios profesionales.

El tema de la selección de funcionarios ha atraído abundantemente el interés popular en los últimos años, pero su consideración ha adolecido, en general, de falta de perspectiva. En el concepto vulgar, selección de funcionarios se identifica con «las oposiciones», y en torno a ellas se ha montado una polémica tan apasionada como poco fructífera. Sin embargo, ni la oposición es el único instrumento de que se sirve la Administración para el reclutamiento de funcionarios, si su mecánica puede contemplarse con independencia de los supuestos básicos en que se asienta el sistema de selección. Precisamente el análisis de estos supuestos puede darnos una idea clara de lo que supone el ingreso en la Administración dentro del panorama profesional.

2. COMPLEJIDAD DEL PROCESO DE RECLUTAMIENTO

Lo que comúnmente se entiende por selección, esto es, la decisión o decisiones por las que resuelve quién entre los candidatos ha de acceder al empleo, forma parte de un proceso complejo. La gestión administrativa se realiza a través de la actividad profesional del conjunto de empleados públicos. Para obtener esta actividad, la Administración ha de acudir al mercado de trabajo ofreciendo, como anejas al empleo público, ciertas ventajas materiales e inmateriales. A cambio, exige una preparación adecuada y la promesa de una dedicación profesional futura. Para el aspirante, el empleo y ventajas han de ser estimadas comparativamente en relación con las restantes oportunidades existentes.

El sistema de selección viene a ser así un mecanismo de relación entre oferentes y demandantes de servicios profesionales que articula en un resultado final—el nombramiento—una gama variada de expectativas.

Si desde un punto de vista formal el resultado de la selección se expresa en una decisión de la persona o tribunal seleccionador,

esta decisión viene, en realidad, condicionada por el número y características de los candidatos. A su vez, los candidatos lo son en función de un conjunto de circunstancias. Cada una de las personas que se presenta como candidato al empleo público lo es porque estima que, en relación con sus posibilidades actuales y dentro de las alternativas que conoce, la Administración le ofrece el mejor balance entre incentivos ofrecidos y contribuciones exigidas. Son muchos, pues, y muy diversos, los elementos que pesan sobre esta decisión: su situación personal, las características de la oferta de trabajo, el número de alternativas y los incentivos positivos y negativos de cada una. Y todo ello, es importante subrayarlo, no tal como es en sí sino tal como es percibido por el potencial candidato, porque la decisión de acudir o no se apoya exclusivamente sobre los datos que son conocidos.

Por eso, el estudio del sistema de selección de funcionarios nos exige analizar tanto las características de la oferta de empleos que realiza la Administración como la situación ante esta oferta de los potenciales aspirantes al empleo.

II. Características de la oferta de empleos públicos

La oferta de trabajo de la Administración viene delimitada por el número total de empleos, las características de los mismos, el ritmo de renovación del personal y los métodos utilizados para la provisión de vacantes. Vamos a examinar separadamente estos aspectos.

1. EL NÚMERO DE EMPLEOS

Contra lo que pudiera creerse, es prácticamente imposible calcular el número total de empleos existentes con una aproximación razonable. En primer lugar, las fronteras de la Administración pública no están claramente trazadas, y muchas veces es difícil decidir si una actividad concreta es pública o privada. Pero es que, además, aun en los sectores más típicamente administrativos, no existen plantillas orgánicas que especifiquen los puestos de trabajo de que consta cada unidad administrativa, y el número de personas que trabajan en ellas puede variar de acuerdo con factores imponderables.

Tampoco existe un censo de empleados públicos que nos permita conocer el número de personas que están, de hecho, al servicio

de la Administración. Las estimaciones privadas que se han hecho en este orden son incompletas y presentan variaciones sorprendentes (1) y (1 bis). A fin de tener, al menos, una idea general, podemos utilizar aquí algunas cifras indicativas:

- En el presupuesto del Estado para el bienio 1962-63 figuran consignaciones para 411.720 plazas (2) en los distintos departamentos ministeriales, las Cortes y el Tribunal de Cuentas. A ellas hay que añadir 5.700 plazas que curiosamente aparecen entre las «obligaciones a extinguir» (3).
- El personal interino, temporero, contratado, etc., que se remunera al margen del presupuesto y, por tanto, no figura en el mismo, ha sido estimado por ROYO VILLANOVA (4) en 50.000 personas.

(1) Pueden consultarse, por ejemplo, las de A. PERPIÑA RODRÍGUEZ: *¿Hacia una sociedad sin clases?* Ed. Euramérica, Madrid (sin fecha). J. L. LÓPEZ HENARES: «Cuerpos y estructuras de la función pública en España», en *Documentación Administrativa* núm. 4, abril 1958. L. JORDANA DE POZAS: «Formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos en España», en *Actas del Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios*. Ed. BOE, Madrid, 1960. P. GARCÍA PASCUAL: *Los cuerpos de funcionarios de la Administración pública española*. Ed. BOE, Madrid, 1960. S. ROYO VILLANOVA: «La función pública», en *La Administración pública y el Estado contemporáneo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961. F. GARRIDO FALLA: «Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública», en *Documentación Administrativa* núm. 61, enero 1963. J. BALLESTER ROS: «El personal al servicio de las corporaciones locales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, marzo-abril 1963. A. CARRO MARTÍNEZ: «Reivindicación y reforma del funcionario español», en *Documentación Administrativa* núm. 64, abril 1963. J. R. HERRERO FONTANA: «La remuneración de los funcionarios públicos», en *Actas de la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*. Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1963.

(1 bis) A los trabajos citados hay que añadir el de M. BELTRÁN VILLALVA: «Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España», en *Documentación Administrativa* núm. 83, que analiza todas las estimaciones precedentes.

Puede consultarse también mi artículo «Estructura de la burocracia española», en *REOP* núm. 3, en el que se hace una estimación de los funcionarios de la Administración central sobre la base de los escalafones en lugar de utilizar las plantillas presupuestarias, como se venía haciendo habitualmente.

(2) Cifra tomada de HERRERO FONTANA, *op. cit.* Se descompone en 64.790 funcionarios militares y 346.930 civiles, que incluyen el personal eclesiástico (35.746) y las fuerzas de policía militarizadas (80.324). Los propiamente civiles serían, pues, 230.860.

(3) No recogidas en HERRERO FONTANA. En realidad, esta cifra es inferior al total, pues sólo incluye las plazas cuyo número viene especificado; en algunos casos las consignaciones son globales y es imposible saber el número de personas a que se refiere.

(4) S. ROYO VILLANOVA, *op. cit.*

- La Administración local emplea a 173.000 personas, según la estadística realizada por el Instituto de Administración Local para 1962 (5).
- Los funcionarios de los organismos autónomos han sido estimados por Perpiñá Rodríguez (6) en 53.000, aunque esta estimación —la única de que se dispone— es incompleta y ya un poco antigua, y queda, probablemente, muy por debajo de la realidad (6 bis).
- A estos grupos habría que añadir aún los obreros al servicio de la Administración, algunos sectores profesionales de dudosa calificación, como notarios, corredores de comercio, etc. (7), y el personal de ciertas instituciones de acusado carácter público, como sindicatos, cámaras, etc., aunque no sean Administración pública desde un punto de vista jurídico-formal.

Aun con todas las reservas inherentes a la falta de seguridad y homogeneidad de las cifras existentes, parece que el total de empleos de la Administración pública —considerada en sentido que aquí nos interesa— podría estimarse en torno a los 800.000.

2. EMPLEOS QUE REQUIEREN TITULACIÓN SUPERIOR

Los empleos públicos presentan una enorme variedad, pero carecemos de datos que nos permitan reducir esta variedad a sistema agrupándola en categorías homogéneas. Sabemos que el trabajo desarrollado en la Administración suele exigir un grado de cualificación más alto que el de otros sectores, y, por ello, su importancia como campo profesional para los universitarios es superior a la que parecen indicar las cantidades o porcentajes globales. Pero si queremos concretar más esta afirmación, nuevamente tenemos que acudir a los datos fragmentarios, las estimaciones y las hipótesis.

De acuerdos con los datos del presupuesto de 1962, el número de plazas correspondientes a cuerpos *civiles* de la Administración central es de 46.600, en números redondos. Esta cifra comprende jueces, diplomáticos, administradores generales, ingenieros, médicos, veterinarios, juristas, catedráticos, economistas, farmacéuticos, ins-

(5) Hay que señalar, sin embargo, que sus cifras no coinciden con los datos de la de la Mutuality Nacional de Administración Local, ni en el total general, ni en los parciales.

(6) A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, *op. cit.*

(6 bis) Posteriormente, BELTRÁN VILLALVA, *op. cit.*, sugiere la cifra de 110.000, que probablemente sigue siendo bastante inferior a la realidad.

(7) Comúnmente llamados «profesionales oficiales».

pectores y otros diversos especialistas y técnicos superiores. En la Administración local la cifra total de administradores y técnicos superiores es de 14.000, cifra que, sumada a la anterior, nos coloca en los 60.600 empleos. A ellos hay que añadir las cifras correspondientes a la Administración militar (8), las plazas no escalafonadas (9), los cuerpos a extinguir (10), el personal eventual (11), los profesionales oficiales (12), los organismos autónomos y otras instituciones públicas. No parece exagerado, por tanto, pensar que la Administración, con arreglo a su estructura actual, admite o prevé la existencia de unos 100.000 empleos públicos atribuidos a licenciados universitarios y titulados de enseñanza técnica superior.

Esta cifra indica, con mayor claridad que cualquier argumentación, la importancia de la Administración como fuente de salidas profesionales para los graduados.

3. FORMAS DE RECLUTAMIENTO

El reclutamiento de personal al servicio de la Administración presenta múltiples variantes. En general, debe hacerse una distinción entre funcionarios que entran a formar parte de un cuerpo de la Administración y el resto del personal.

Los cuerpos de funcionarios son muchos, pero es difícil precisar cuántos, porque no existe en ningún sitio una enumeración completa de ellos (13) y (13 bis). En la Administración central los cuerpos civiles para cuyo ingreso se exige titulación superior son, actualmente, 98; a ellos hay que añadir los cuerpos militares y los pro-

(8) Cuerpos médicos, jurídicos, farmacéuticos, veterinarios, de ingenieros, de intervención, etc., de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire.

(9) Plazas cubiertas—generalmente en propiedad—por funcionarios que no forman cuerpo.

(10) Generalmente, al ir amortizándose las plazas correspondientes a estos cuerpos, van aumentándose en número igual las de otros cuerpos no declarados a extinguir y de naturaleza similar.

(11) Aunque quien desempeña el puesto lo haga con carácter eventual, el puesto en sí suele tener carácter permanente.

(12) Notarios, registradores, agentes de cambio y bolsa, corredores de comercio, corredores intérpretes marítimos.

(13) El libro de GARCÍA PASCUAL, *Los cuerpos de funcionarios de la Administración pública española*, representó una aportación muy estimable en este aspecto, pero, a pesar de su título, no se refiere a los cuerpos de la Administración pública, sino a los de la Administración central civil.

(13 bis) La orden de 7 de octubre de 1964 sobre confección de hojas de servicios relaciona 167, pero posteriormente el decreto de 28 de mayo de 1965 y disposiciones posteriores fijan coeficientes para 188.

fesionales oficiales. En la Administración local sólo tienen carácter nacional los cuérplos de secretarios, interventores, depositarios y directores de bandas de música. Las diputaciones y municipios grandes suelen tener parte de sus funcionarios agrupados en cuerpos, lo cual eleva el número de éstos a varios centenares. Los organismos autónomos tienen, a veces, también sus propios cuerpos, e igual ocurre con algunas otras entidades públicas, como los sindicatos.

El personal que no forma parte de un cuerpo de la Administración es más numeroso de lo que comúnmente se cree. En la Administración central los funcionarios en propiedad que no forman cuerpo constituyen la excepción, pero es una excepción de cierta consideración. De acuerdo con los datos del presupuesto, existen en esta situación unos 15.500 funcionarios civiles: son los que ocupan las llamadas «plazas no escalafonadas». Y a ellos hay que añadir los empleados eventuales, calculados en unos 50.000, y cuyo número ha venido aumentando regularmente.

En cambio, en la Administración local el número combinado de plazas no escalafonadas y eventuales es superior al de funcionarios que forman cuerpo. Y aunque no hay datos suficientes para afirmarlo con certeza, todos los indicios permiten suponer que esta situación se da también en la mayoría de los organismos autónomos y otras instituciones públicas.

En el caso de ingreso en un cuerpo, el procedimiento habitual es la oposición libre, que puede ir seguida o no de un período de formación en una institución especializada (14). Sin embargo, la regla general de la oposición libre ha tenido bastantes excepciones: a veces, todas o parte de las plazas vacantes se han cubierto por concurso libre o, con más frecuencia, por concurso u oposición restringida entre aquellas personas que estuvieran ya prestando servicios como interinos o contratados o reunieran condiciones similares.

El personal que no forma cuerpo se recluta, a veces, mediante oposición, pero son muchísimo más frecuentes el concurso, libre o restringido, y, sobre todo, el nombramiento discrecional.

(14) En la Administración civil pueden citarse en este aspecto el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares, la Escuela Diplomática, la Escuela Judicial, la Escuela Técnica de Aduanas, la Escuela Nacional de Administración Local y Estudios Urbanos y la Escuela General de Policía. En conjunto, sin embargo, esta formación abarca a un número relativamente reducido de funcionarios.

4. EL RITMO DE RECLUTAMIENTO

La imprecisión en el número y características de los empleos públicos hace extremadamente difícil la estimación del ritmo de renovación del personal al servicio de la Administración. Esta dificultad se acentúa aún por la diversidad de formas de reclutamiento y, como veremos luego, por la dispersión de la autoridad en la gestión de los asuntos de personal.

Sobre la base de los cálculos anteriores, podemos, sin embargo, intentar obtener alguna orientación. Hemos cifrado antes en 100.000 los empleos públicos para graduados. Teniendo en cuenta que la edad de jubilación general es de setenta años, que la edad media de ingreso puede situarse en torno a los veintiocho años y que se produce una cantidad considerable de muertes y excedencias, el número de vacantes se sitúa, probablemente, entre las 2.500 y las 3.000 anuales (15). Estas cifras indican que la oferta media anual de empleos públicos viene a ser igual al 50 por 100 del número total de estudiantes que se gradúan anualmente en todas las facultades y escuelas técnicas de grado superior (16).

Nuestra experiencia directa como graduados recientes puede inducirnos a considerar excesivamente alta esta estimación. Sin embargo, en ningún momento hemos tendido a abultar las bases de los cálculos que nos han llevado a ella. Lo que ocurre es que el que haya anualmente 3.000 vacantes no quiera decir que otros tantos graduados puedan colocarse nada más salir de la universidad. Por una parte, hay que contar con el pluriempleo: muchos de estas vacantes son cubiertas por quien ya era empleado público por otro concepto. Asimismo, la oferta de gran parte de los puestos restantes es escasamente visible y pasa desapercibida.

(15) Si un funcionario ingresa a los veintiocho años y se jubila a los setenta, su vida activa máxima es de cuarenta y dos años, y, por tanto, al transcurrir este período se habrán renovado completamente los 100.000 titulares de los empleos. Dividiendo 100.000 por 42 obtenemos una media anual de renovación de 2.381. Las muertes y excedencias contribuyen a disminuir el período de vida activa y, por tanto, elevan la media anual de renovación. Naturalmente, esta media se refiere a un período de cuarenta y dos años, que resulta excesivamente largo; para prever las necesidades de reclutamiento en un período más corto (v. gr., tres o cinco años, habría que hacer los cálculos sobre las edades reales de los actuales funcionarios, que de momento no se conocen.

(16) Según las últimas estadísticas publicadas por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, los estudiantes de grado superior que han terminado su carrera son: 1958-59, 5.415; 1959-60, 5.597; 1960-61, 5.224.

5. LOS ÓRGANOS DE RECLUTAMIENTO

Las características actuales de la oferta de empleos públicos se deben, en buena parte, a la distribución de competencias existentes en la Administración pública en materia de personal.

En la Administración central cada departamento gozaba, hasta ahora, de completa autonomía para reclutar su propio personal. Esto ha dado lugar a que cada ministerio tuviera, por ejemplo, su propio cuerpo técnico-administrativo, llegando a existir en el mismo ministerio dos cuerpos de esta naturaleza (Gobernación, Información y Turismo) o más de dos (Hacienda) (17). Cada uno de los ministerios recluta independientemente uno o más arquitectos; los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas e Industria tienen cada uno su cuerpo independiente de ingenieros industriales, etc. Incluso dentro del mismo ministerio es frecuente que sean varios los órganos que se ocupan del reclutamiento de personal. Así, por ejemplo, en el Ministerio de Hacienda existe un «Jefatura de personal», pero el reclutamiento de la mayoría del personal escapa a su competencia; es la Dirección General de lo Contencioso quien organiza el reclutamiento de abogados del Estado; la Dirección General de Aduanas, el de los técnicos de Aduanas; la Intervención General del Estado, el del Cuerpo Pericial de Contabilidad; la Dirección General de Impuestos Director, el de inspectores diplomados de Tributos; la Dirección General de Impuestos Indirectos, el de inspectores del Timbre; la Dirección General de Seguros, el de inspectores de Seguros y Ahorro; la Inspección General, el de inspectores de Servicios, etc.

En la Administración local, y con excepción de los cuatro cuerpos mencionados, cada entidad, por diminuta que sea, recluta su personal de modo independiente. Cada municipio selecciona sus propios administradores, letrados, médicos, arquitectos, auxiliares, etcétera, con independencia de la Administración del Estado y de las demás entidades locales.

La independencia es aún mayor en los organismos autónomos, donde la práctica corriente ha ensanchado considerablemente los límites que en este punto fijó la ley de Entidades autónomas.

En el conjunto de la Administración pública el número de órganos que tienen a su cargo el reclutamiento de personal de nivel

(17) En el caso de los cuerpos auxiliares administrativos, esta multiplicidad es aún mayor; con arreglo a la calificación realizada por el decreto 1880/1964, de 20 de julio, seis ministerios civiles tenían cada uno dos cuerpos auxiliares; Obras Públicas, tres; Hacienda, cinco, y la Presidencia del Gobierno, contando los procedentes de Africa, otros cinco.

superior se eleva a varios centenares, y la coordinación de estos órganos es fragmentaria o inexistente. Respecto a municipios y diputaciones, la Dirección General de Administración Local ejerce cierta tutela, aunque dirigida a garantizar la legalidad formal, más que a asegurar la eficacia del reclutamiento. En la Administración central, la recién creada Comisión Superior de Personal parece destinada a jugar un papel importante, aunque es prematuro prever el resultado de su actividad. Los organismos autónomos siguen, por ahora, al margen de toda coordinación general de este aspecto.

III. Los incentivos del empleo público

Toda demanda de servicios profesionales lleva aneja la promesa de una serie de ventajas o incentivos de que gozará el futuro titular.

Estos incentivos varían respecto a cada empleo, y su atractivo sobre los candidatos potenciales es diferente, según sea la situación individual en que éstos se encuentren; algo tan imponderable como la personalidad del jefe puede hacer un puesto de trabajo deseable o fastidioso. La localización de una ciudad puede suponer un estímulo para una persona y una carga para otra, etc.

Al ser tan distintos los empleos ofrecidos por la Administración y tan diversas las situaciones personales de quienes pueden acudir a ellos, la relatividad se acentúa, pero dentro de ella existen siempre unos supuestos y tendencias generales sobre los que puede basarse un análisis de conjunto.

Entre los incentivos generales que permiten una comparación razonable con los de otras opciones profesionales, y que actúan de modo importante sobre la motivación del candidato, podemos examinar aquí la remuneración, protección asistencial, seguridad en el empleo, tiempo libre y prestigio social.

1. REMUNERACIÓN (17 bis)

Cuando se anuncia un empleo público, la convocatoria suele incluir la mención del sueldo presupuestario. Este sueldo es siempre

(17 bis) Como es sabido, la ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965 y legislación complementaria han introducido cambios profundos en el sistema, por lo que los datos que se incluyen en el presente epígrafe tienen valor meramente histórico.

Sin embargo, el sentido general del mismo conserva plena validez. El aumento sustancial del sueldo presupuestario ha beneficiado a muchos fun-

terriblemente bajo; más de la mitad de las plazas que requieren titulación superior en la Administración central tiene atribuido en presupuesto un sueldo inferior al salario mínimo interprofesional fijado por el Estado para el obrero no cualificado de la empresa privada (18). La casi totalidad del resto no excede del doble de dicho salario mínimo, por lo que pueden ser calificados de pobres en sentido legal (19).

Todo aquel que se interesa por un empleo público tiene la certeza de que quien lo desempeñe percibirá una remuneración real más alta que la anunciada públicamente, pero cuánto suponga éste más es una incógnita difícil de despejar.

En efecto, el sistema de remuneración actual tiene tres notas características: diversidad, heterogeneidad y secreto.

La remuneración puede estar en relación con la titulación exigida para el ingreso, o con el cuerpo a que se pertenece, o con la categoría administrativa, o con la antigüedad, o con el puesto ocupado, o con el rendimiento; a veces, se basa en una combinación de todos o varios de estos elementos, otras veces no es proporcional a ninguno de ellos. El total percibido puede ser más alto o más bajo que el obtenido en puestos análogos en la empresa privada, igual o diferente al que se percibe en otra unidad del mismo centro o dependencia.

La remuneración se percibe por conceptos que varían en número y naturaleza. Usualmente se distingue entre retribución «presupuestaria» y «extrapresupuestaria», pero «remuneración extrapresupuestaria» es un concepto negativo y, en el fondo, vacío: puede ser una cantidad fija, determinable (v. g., un porcentaje) o absolutamente indeterminada; puede ser periódica o no, reglada o discrecional; puede provenir de las fuentes más diversas; puede, en

cionarios modestos. Pero el elevado número de complementos permitidos por la ley, y el sistema de reparto interno de los créditos globales destinados a satisfacerlos, hacen que las características del nuevo sistema sigan siendo hasta ahora las mismas del antiguo: diversidad, heterogeneidad y secreto.

(18) El salario mínimo interprofesional es actualmente de 60 pesetas diarias, aproximadamente 21.600 pesetas anuales. El sueldo presupuestario de un jefe de negociado de primera (cuerpos técnico-administrativos) son 20.520 pesetas; el de un abogado del Estado, de entrada, 18.240 pesetas; un secretario de embajada de tercera clase, 21.480; un médico primero (Cuerpo de Sanidad Nacional), 17.880 pesetas, etc.

(19) El artículo 15 de la ley de Enjuiciamiento civil señala que «podrán ser declarados pobres... 2.º los que vivan de un salario permanente o de un sueldo, cualquiera que sea su procedencia, que no exceda del doble del jornal de un bracero en la localidad donde tenga su residencia habitual».

fin, ser un pequeño complemento de la remuneración presupuestaria o ser dos, diez y hasta treinta veces superior a aquélla.

Por último, la remuneración asentada sobre estas bases tiende, naturalmente, a convertirse en un secreto celosamente guardado por el interés, la ignorancia y el temor. Interés en no compartir una retribución elevada, ignorancia de lo que perciben los demás y temor a perder el escaso complemento propio si se intenta averiguar lo que sucede al lado (20).

Para el joven graduado deseoso de obtener un *status* económico y social independiente a través del ejercicio profesional, la remuneración constituye un aspecto determinante al considerar la elección de empleo. Sin embargo, la información a su alcance en este punto se reduce a rumores vagos e impresiones generales. Respecto a ciertos empleos, puede tener la idea de que «se gana muchísimo», «están bien» o «cobran muy poco». Pero sólo si dispone de las relaciones particulares apropiadas puede obtener las cifras exactas que se perciben en un puesto, una unidad o un cuerpo de funcionarios determinado y, en consecuencia, comparar sus ventajas con las de otras opciones profesionales.

2. PROTECCIÓN ASISTENCIAL

Aún no hace muchos años, la protección asistencial de que gozaba el funcionario constituía un apreciable incentivo para el ingreso en la Administración: ante la enfermedad, invalidez y vejez, el funcionario estaba más protegido que quien ejercía una profesión libre o trabajaba en una empresa privada. Y en caso de muerte del funcionario, las pensiones establecidas por el régimen de clases pasivas aseguraban la supervivencia de la viuda y huérfanos.

Sin embargo, la situación ha cambiado radicalmente en los últimos años. La congelación de los beneficios asistenciales en la Administración y el desarrollo de la previsión social laboral y del mutualismo libre han colocado al funcionario en evidente inferioridad. Se ha llegado a la paradoja de que los empleados públicos eventuales, que por no tener la condición formal de funcionarios están sometidos al régimen común de previsión laboral, gozan de

(20) Dentro de este panorama general, la situación varía considerablemente: por ejemplo, en la Administración central, y sin considerar, por tanto, los organismos autónomos dependientes de ellos, los Ministerios de Obras Públicas, Comercio y Vivienda tienen un sistema de remuneración general estable y coherente; la mayor heterogeneidad y secreto parecen darse en Hacienda y Agricultura.

ventajas considerablemente mayores que quienes son funcionarios en propiedad.

La evolución social general y la política seguida en este punto por la Administración la han llevado a prescindir, por tanto, de un incentivo tradicionalmente importante. Desde el punto de vista del candidato, la protección asistencial cuenta, en general—con mayor o menos peso—, en el pasivo a la hora de decidir su incorporación al empleo público.

3. SEGURIDAD DE EMPLEO

En España—como en la mayoría de los países—la ley garantiza al funcionario de carrera la inamovilidad en el empleo, esto es, el derecho a continuar indefinidamente prestando servicios en la Administración, salvo los casos en que la separación del servicio se le imponga como sanción por motivo justificado y con arreglo a un expediente debidamente instruido.

Por su parte, la práctica administrativa ha venido a dar una inamovilidad casi completa de hecho, a quienes, sin ser funcionarios de carrera, ocupan empleos públicos con carácter teóricamente eventual.

Además de la inamovilidad propiamente dicha, los funcionarios de carrera gozan de un generoso repertorio de soluciones—excedencias especial y voluntaria, situación de supernumerario, etc.—que les permiten la vuelta al servicio activo tras un abandono temporal del mismo.

La entrada en la Administración supone así, de hecho o de derecho, el aseguramiento del porvenir profesional, la garantía de una ocupación permanente.

Esta garantía, ampliamente conocida, es siempre un poderoso aliciente que puede ser decisivo en una situación de escasez de demanda de servicios profesionales.

No hay que olvidar, sin embargo, que el valor de este incentivo depende de las condiciones del mercado de trabajo. La inamovilidad tiene un valor inapreciable cuando la oferta de empleos es muy inferior a la demanda, situación típica de los países de economía subdesarrollada. En cambio, cuando abundan las oportunidades de trabajo, como suele ocurrir en los países desarrollados, el valor de la inamovilidad es escaso.

4. TIEMPO LIBRE

Bajo el denominador común de «tiempo libre» puede incluirse un conjunto de circunstancias heterogéneas que vendrían a ser el inverso del tiempo efectivamente trabajado, tales como vacaciones, reducción de jornada, permisos, etc.

La menor duración de la jornada ha sido, tradicionalmente, un incentivo para los candidatos a la función pública. También lo han sido las largas vacaciones, que van de la regla general de un mes a periodos considerablemente más amplios, como ocurre en las profesiones docentes.

A lo largo del tiempo, diversas corruptelas han contribuido a disminuir el tiempo de trabajo efectivo: benevolencia en el horario de entrada y salida, facilidades de permisos cortos de asistencia o ausencias durante la jornada de trabajo para resolver asuntos particulares, vacaciones semioficiales de Navidad o Semana Santa, «puentes», etc.

En gran medida, la disminución del tiempo efectivo de trabajo se debe a una confusa conciencia de que el funcionario ha de completar su escasa remuneración con ocupaciones complementarias y que la Administración ha de darle facilidades para el desempeño de estas actividades. La remuneración extra en tiempo libre no está sujeta, como la economía, a la tacañería del Presupuesto, y puede distribuirse generosamente. Pero si esta generosidad «no cuesta nada a la Administración», es pagada muy cara por el público, que ha de sufrir la consiguiente mayor lentitud y descuido de los servicios y, en definitiva, el aumento de los funcionarios y del gasto que ellos suponen.

5. PRESTIGIO SOCIAL

El prestigio del empleo público ha supuesto, tradicionalmente, un factor importante en la atracción de candidatos al empleo público. Las altas categorías burocráticas constituían una apetecible situación aun para las clases elevadas, e incluso los empleos más modestos eran buscados por personas que hubieran considerado vejatorio realizar trabajos privados de parecidas características (21). Sin embargo, la transformación de la estructura económica y social ha ido causando una transformación paralela en la consideración

(21) Vid. E. PÉREZ BOTIJA: «El problema de los no funcionarios en las entidades públicas», en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín*. Madrid, 1952, pp. 152 y ss.

social de las distintas actividades profesionales. El crecimiento de la actividad económica ha ido dando a quienes trabajan en empresas privadas no sólo ventajas materiales, sino también un mayor prestigio o reconocimiento social. Correlativamente, el ejercicio de funciones públicas ha ido perdiendo el carácter de «sacralidad», en otro tiempo tan acusado (22).

En la actualidad, el empleo público no goza en España de prestigio uniforme. Junto a la escasa consideración del «funcionario» indeterminado se encuentra la admiración, un tanto bobalicona, hacia algunos «grandes cuerpos» concretos.

En general, y aunque no existen estudios precisos sobre este punto, creo que puede afirmarse que los cuerpos para los que se exige la posesión de un título superior tienen una concepción más bien alta en la opinión española.

Si se analizasen las razones en que se apoya este prestigio, probablemente llegaríamos a la conclusión de que se debe, más que al carácter de las funciones ejercidas o a la valía o conducta de sus miembros, a la estimación de las ventajas de que gozan o al reconocimiento de su capacidad para superar una prueba dura de ingreso. Desde este punto de vista, el prestigio, al menos a largo plazo, se puede ver como una resultante de los demás incentivos más que como un factor que por sí mismo contribuya de un modo importante a la atracción de aspirantes al ingreso en la Administración.

IV. La situación del candidato ante la oferta de empleos públicos

La variedad de empleos existentes en la Administración hace que puedan considerarse potenciales candidatos a ellos todos los universitarios. Al mismo tiempo, el elevado número de empleos da a la Administración un lugar preferente a la hora de decidir la propia orientación profesional. La decisión efectiva de acudir a un empleo público dependerá de la información disponible sobre la oferta existente y de la valoración de los incentivos anejos a los empleos ofrecidos.

(22) La correlación entre supervaloración de la actividad burocrática y escaso desarrollo industrial ha sido puesta de manifiesto por JUAN J. LINZ y AMANDO DE MIGUEL en su excelente trabajo «El prestigio de profesiones en el mundo empresarial», en *Revista de Estudios Políticos* núms. 128 y 129-30, marzo-abril y mayo-agosto 1963. Aunque recoge sólo opiniones de empresarios, muestra con claridad cómo en las provincias más industrializadas el empresario goza de un prestigio considerablemente mayor que en las menos industrializadas en relación con altos funcionarios (director general, abogado del Estado, coronel).

1. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

Como señalábamos al principio, para el profesional no existen, de hecho, más opciones que aquellas de las que tiene o puede tener noticia concreta. De ahí que la información juegue un papel importante al extender o reducir su horizonte profesional.

El estudiante que pretende orientar su dedicación profesional futura con cierta anticipación, el graduado que duda en dirigirse hacia la actividad privada o el servicio público, e incluso el que piensa ya en acudir inmediatamente a la Administración, se ven fuertemente limitados en su elección por la escasez de información. El fraccionamiento de la oferta de empleos y el carácter esporádico de la misma les privan de toda previsión racional sobre cuántos y cuáles van a ser los empleos a proveer en un período determinado.

Respecto a los empleos realmente ofrecidos en cada momento, la información varía según el empleo de que se trate: va desde la inserción en el *Boletín Oficial del Estado* al contacto personal y semiclandestino a través de quien ha de efectuar o proponer el nombramiento. La información es, en todo caso, insuficiente. Incluso cuando se da publicidad a la oferta de empleos, no existe una decisión consciente de informar de las oportunidades de empleo público a aquellos candidatos potenciales más capaces para desempeñarlo. Se busca casi exclusivamente una publicidad formal, de carácter jurídico-registral, cuyo fin no es ampliar la base de selección, sino garantizar la legalidad del procedimiento. Cuando existe publicidad de otro tipo es realizada, al margen de la Administración, por entidades corporativas, como el SEU (Agencia Guía) o particulares que persiguen fines paralelos, como las academias de preparación de oposiciones.

Con la información que actualmente existe, el aspirante normal queda excluido *a priori* de todos aquellos empleos sobre cuya provisión no se hace ninguna publicidad formal. En la mayoría de los casos queda también excluido prácticamente de todos los empleos a que se da una publicidad limitada, como es la inserción en el *Boletín Oficial de la Provincia* o en el tablón de anuncios o publicación periódica de una entidad determinada. Puede estar al corriente, sin embargo, de las convocatorias que se publican en el *Boletín Oficial del Estado* a costa de consultarlo asiduamente o suscribirse a alguna de las publicaciones privadas que recogen las convocatorias publicadas en él.

2. LA INCERTIDUMBRE DE LOS INCENTIVOS

Conocida la existencia de una oferta de empleo concreta, el profesional debe tomar la decisión de acudir o no al empleo ofrecido. Y para tomar esta decisión racionalmente debe conocer los requisitos exigidos y las perspectivas profesionales que el empleo supone.

Los requisitos exigidos (que normalmente suponen un esfuerzo considerable) suelen detallarse minuciosamente en la convocatoria, pero no ocurre lo mismo con los incentivos ofrecidos. Estos incentivos deben ser estimados por el candidato sobre vagos indicios o ideas generales, completados, en su caso, por investigaciones propias.

Por absurdo que parezca, la mayoría de los aspirantes que toman parte de una convocatoria no conocen, ni aun aproximadamente, la remuneración que van a percibir, ignoran los aspectos fundamentales de que va a consistir su trabajo o la localidad en que van a desempeñarlo, y sólo tienen vagas ideas acerca de sus perspectivas de carrera.

Parece, a primera vista, inexplicable que en estas condiciones exista una afluencia de candidatos que, con frecuencia, sobrepasa el número de diez aspirantes por cada plaza convocada.

3. LA MOTIVACIÓN DEL CANDIDATO

El contrasentido de la aglomeración de aspirantes a empleos cuyas ventajas ignoran es sólo aparente. La clave para entenderlo está en el hecho de que el aspirante no busca un empleo determinado, sino un empleo en abstracto, un empleo cualquiera, o, al menos, un empleo cualquiera—dentro de ciertos límites—en la Administración.

No es un secreto para nadie que existen dificultades serias de colocación de los graduados recientes, ya que la oferta de servicios profesionales es superior a la demanda, al menos entre los licenciados por facultades universitarias. En estas condiciones, cualquier puesto, por reducidos o inciertos que sean sus incentivos, atrae numerosos candidatos. Cualquier puesto es, evidentemente, una opción preferible a ningún puesto.

En el caso del empleo público, a la escasez general de empleos se unen la certeza de la inamovilidad y la expectativa de tiempo libre.

Se busca, en primer lugar, la cosa segura, el refugio o garantía contra el fantasma del desempleo. Obtener un empleo público pue-

de ser algo más o menos apetecible en sí mismo, pero constituye algo conquistado definitivamente; es algo así como una credencial de utilidad social, una justificación del candidato ante su familia, sus amigos, incluso ante sí mismo.

Junto al refugio se busca también la plataforma. Sobre la base de seguridad del empleo obtenido, el tiempo libre permite pensar en una nueva dedicación profesional. Puede ser un ejercicio profesional libre que apoyan las relaciones hechas en la oficina pública, o la facilidad de acceso a los materiales de trabajo, etc. Puede ser la preparación para el ingreso en otro puesto de la Administración... que, normalmente, se simultaneará con el primero, etc. En cualquier caso, el empleo, tanto y más que por sí mismo, mueve al candidato por el valor de las sugerencias que ofrece como punto de partida.

V. Las consecuencias del sistema de selección actual

Hemos visto que la indeterminación y fraccionamiento de la oferta de empleos y la incertidumbre de los incentivos ofrecidos ejercen una influencia acusada sobre el número, características y motivación de los candidatos. Veamos ahora con más detalle algunas consecuencias derivadas del sistema actual.

1. EL COSTE DE DESORGANIZACIÓN

El excesivo fraccionamiento del reclutamiento de personal obliga a la Administración a montar una multiplicidad inútil de procesos de selección.

En 1963, por ejemplo, y para cubrir 2.252 plazas, se convocaron nada menos que 409 oposiciones en cuerpos y plazas no escalafonadas de la Administración del Estado, para los que se requiere título superior. Esto ha exigido que más de 2.000 personas (23), que tienen encomendadas altas responsabilidades en la Administración, desatendiesen parcialmente sus actividades durante un período de tiempo para dedicarse a la selección.

Al mismo tiempo, la multiplicación del número de procesos de selección independientes eleva considerablemente el tiempo invertido por el aspirante en el ingreso. El cálculo del total de horas

(23) Se consideran los tribunales formados por cinco personas. A ellas habría que añadir las personas que participan en la resolución de concursos en la Administración local.

de trabajo empleadas en intentos infructuosos daría resultados fabulosos. Una parte de ese elevado gasto de tiempo es, sin duda, inherente al sistema de oposiciones; pero otra parte, quizá la más cuantiosa, no se debe al sistema de oposiciones en sí mismo, sino que es consecuencia directa del fraccionamiento de la selección.

Si estos costes—y otros complementarios que podrían citarse debidos al fraccionamiento (24)—son altos, la Administración paga un precio aún más elevado por la incertidumbre de sus incentivos; que conduce a la desaparición de la igualdad de oportunidades, el carácter residual de los candidatos y, finalmente, a la relegación del servicio público a la condición de actividad secundaria.

2. LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

En la actual situación de desorientación de candidatos, la posesión de información supone una ventaja decisiva para quienes logran obtenerla. En los casos de nombramiento discrecional, la información puede suponer, simplemente, la obtención del puesto. En los demás casos, el grado de ventaja varía, pero, con frecuencia, es considerable. La ventaja es mayor en el acceso a plazas de publicidad limitada, pero juega incluso respecto al ingreso en los cuerpos clásicos. Una mejor información, por ejemplo, permite preparar con antelación el programa que va a exigirse en una convocatoria futura, saber cuándo y cuántas plazas van a convocarse, conocer los incentivos reales del ingreso en un cuerpo determinado.

En los escalafones de algunos cuerpos privilegiados se observa una curiosa repetición de apellidos que probablemente no se deba a puro azar y que quizá pueda explicarse desde esta perspectiva.

Pero la ventaja de una información adecuada lo es sólo en la medida en que esta información es difícil de obtener por la generalidad, que ve así disminuidas sus oportunidades aun en los casos en que, formalmente, se respeta la igualdad, proclamada en el Fuero de los Españoles.

La falta de igualdad de oportunidades no supone sólo una injusticia de que se hace víctima a un sector de ciudadanos, sino que perjudica seriamente a la propia Administración; al restringir la base sobre la que se ha de realizar la selección, disminuyen las probabilidades de obtener un nivel alto de cualificación.

(24) V. gr., preparación y publicación de programas y convocatorias, listas, incidencias, etc.; obtención y tramitación de documentos, desplazamientos, etc.

3. EL CARÁCTER RESIDUAL DE LA CANDIDATURA AL EMPLEO PÚBLICO

Hemos dicho antes que la explicación del número de aspirantes a empleos públicos residen, en gran parte, en la escasa demanda actual de servicios profesionales.

Sin embargo, todos los indicios hacen prever que esta situación va a cambiar rápidamente. El desarrollo económico de España hace cada vez más necesario el reclutamiento de personal altamente cualificado. Si dirigimos nuestra mirada a los países que hoy gozan de un alto grado de desarrollo, vemos que lo que se da precisamente es un exceso de demanda de servicios que no bastan para cubrir los profesionales existentes. A medida que España progresa en esta vía irán apareciendo con mayor claridad las deficiencias del sistema actual de reclutamiento de empleados públicos y la situación de inferioridad en que está situada la Administración.

Sin salir de nuestro país, es fácil ver que son cada vez más los universitarios que se orientan directamente a la actividad privada. Esta actitud se refleja ya en una disminución de aspirantes a los empleos públicos, que si es apreciable en general, se hace aguda en algunos casos concretos. Quizá aún más significativo es el hecho de que la disminución de candidatos es sensiblemente mayor en las zonas de economía más desarrollada: el escaso número de opositores procedentes de Cataluña o el país vasco que ha venido produciéndose en nuestro país me parece bastante sintomático a este respecto (25).

Evidentemente, sería exagerado, o al menos prematuro, decir que a la Administración acuden sólo quienes no tienen abierto otro camino profesional, pero parece indudable que, de no modificarse substancialmente el sistema actual, la Administración irá perdiendo cada vez más acusadamente una parte importante de la juventud universitaria más preparada y activa.

(25) La población de las provincias catalanas y vascas supone en conjunto el 17,5 por 100 del total de España. Sin embargo, según los datos del escalfón de 1958, sólo el 4,3 por 100 del total de jueces había nacido en esas provincias. Asimismo, del total de opositores aprobados en las cuatro convocatorias para ingreso en el Centro de Alcalá de Henares, sólo han nacido en Cataluña y el país vasco el 4,7 por 100.

4. LA CONSIDERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO COMO ACTIVIDAD MARGINAL

La concepción del ingreso en la Administración como punto de partida para una auténtica y posterior orientación profesional actúa sobre el funcionamiento de la Administración de un modo profundo, al que no se ha prestado la debida atención. Cuando un universitario inicia el ejercicio profesional libre, o entra en una empresa privada, todo el mundo considera que esa es una opción estable que absorberá sus energías profesionales. En cambio, todo el que haya ingresado en la Administración, por elevado que sea el puesto obtenido, oye centenares de veces la misma pregunta: «Y ahora que has sacado esta plaza, ¿qué vas a hacer?»

No se trata ya de que muchos candidatos consideren el empleo público como una simple etapa o instrumento en su escensión profesional; es que la propia mentalidad social impulsa a todo recién llegado a hacer del puesto una plataforma y a ir asumiendo ocupaciones o responsabilidades nuevas al margen de su puesto de trabajo. La energía profesional se desdobra así en dos direcciones: una dirigida a justificar, mal que bien, su pertenencia a la Administración; la otra, a nuevas ocupaciones privadas o ejercidas en otro sector público.

El funcionamiento de los servicios públicos queda así a merced de actividades residuales, privado de la parte más fecunda de la atención de los hombres que nominalmente los sirven.

Quizá sea esta la explicación de la escasa eficacia de una Administración que cuenta, sin embargo, sobre todo en las categorías superiores, con un personal probablemente más cualificado y preparado que en la mayoría de los países.

VI. Hacia un sistema racional

La incidencia de la actividad administrativa en la vida económica y social de una parte y, de otra, la necesidad de clarificar las opciones profesionales de las jóvenes promociones, exigen una revisión profunda y global del sistema de reclutamiento del personal al servicio de la Administración. Esta revisión no puede limitarse a la selección como tal, sino que ha de extenderse al conjunto de supuestos previos que condicionan el resultado de ésta y, muy especialmente, a la eliminación de la desorganización y la incertidumbre que caracterizan al sistema actual.

1. PRESUPUESTOS ESENCIALES DE UN SISTEMA DE SELECCIÓN NACIONAL

Para establecer un sistema racional de selección es necesario, en primer lugar, organizar la oferta de empleos públicos. Han de determinarse de manera precisa las necesidades de personal de la Administración, y esto sólo es posible si se conoce el número total de puestos a cubrir, las características de cada uno y el ritmo de renovación del personal.

Una vez determinadas las necesidades, es preciso evitar al máximo la dispersión de la oferta de empleos y hacer llegar esta oferta al mayor número posible de candidatos potenciales.

Pero no basta que la oferta de empleo público llegue al candidato adecuado; hace falta, además, que la oferta sea clara en sus aspectos esenciales y que el conjunto de los incentivos ofrecidos sea competitivo en el mercado del trabajo. Estos objetivos son incompatibles con la realidad actual de cantonalismo orgánico y corporativo y clandestinidad de percepciones económicas directas e indirectas.

Por último, habrá que estudiar el método racional y eficaz para elegir entre los candidatos a los más adecuados para la función de que se trate. Es el famoso tema de la «racionalización de las oposiciones», al que aquí, deliberadamente, no nos hemos referido, no por considerarlo falto de interés, sino, simplemente, por el deseo de resaltar otros aspectos menos conocidos y quizá más importantes del proceso de selección.

2. LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES Y EL SISTEMA DE SELECCIÓN

Frente a la deficiente realidad que hemos analizado, hemos de destacar el amplio margen de esperanza que ofrece la ley de Funcionarios civiles, aprobada el 7 de febrero pasado y que entrará en vigor el próximo 1 de enero.

Esta ley, cuya importancia no ha sido suficientemente valorada en muchos puntos, incluye entre sus preceptos soluciones importantes a varios de los problemas que hemos destacado antes. Señalaremos algunas de sus innovaciones:

a) Se establece la formación de plantillas orgánicas de todas las unidades administrativas y la clasificación de sus puestos de trabajo. Esto va a permitir a la Administración conocer el número to-

tal de puestos que han de cubrirse y las clases diferentes que se justifican realmente por necesidades funcionales.

b) Se establece un registro general de personal, en el que habrán de inscribirse todas aquellas personas que estén o ingresen en el futuro al servicio de la Administración, sean o no funcionarios. La inscripción en el registro permitirá a la Administración saber el número total y de cada clase de funcionarios y su situación. Asimismo, impedirá el reclutamiento clandestino de interinos, temporeros, etc.

c) Se limita la posibilidad de nombrar los funcionarios de empleo eventuales a aquellos puestos para los que esté así expresamente establecido y se aclara el carácter temporal de su nombramiento.

Se establecen controles que permitirán evitar el nombramiento abusivo de interinos y su permanencia indefinida en la Administración. Asimismo, se restringirá la condición de funcionarios de carrera a quienes ingresen en un cuerpo de la Administración, eliminando, por tanto, hacia el futuro la picaresca de las plazas no escalafonadas. Todas estas medidas pueden dar por resultado cortar el reclutamiento de funcionarios por procedimientos incontrolados.

d) Se determina el plazo en el cual habrá de presentarse una ley de retribuciones que establecerá un sistema coherente basado en la formación exigida en el ingreso, la función desempeñada, la antigüedad y las necesidades familiares, con arreglo a baremos de aplicación general y, por tanto, públicos. Se prevé, pues, la desaparición en un futuro próximo del secreto y falta de proporcionalidad interna que hoy se dan.

e) Se refunden y clasifican los funcionarios de los llamados «cuerpos generales» de cada departamento en cuatro nuevos cuerpos: técnico, administrativo, auxiliar y subalterno. Esto va a permitir reducir a cuatro unos 55 cuerpos actuales, disminuyendo, consiguientemente, los procesos de selección. Asimismo, al desdoblarse los actuales técnico-administrativos en dos cuerpos homogéneos termina con la incertidumbre actual sobre destinos, que exponía a titulados superiores a desempeñar funciones intermedias o de carácter auxiliar.

f) Finalmente, se crea una autoridad central en materia de personal: la Comisión Superior. Se hace así viable el estudio global de los problemas de personal—y entre ellos la selección—, así como el control del cumplimiento de la legislación.

3. EL CAMINO A RECORRER

Por importante que sea la ley de Funcionarios civiles, su promulgación no debe hacernos creer que los problemas que hemos ido viendo hayan dejado de existir.

En primer lugar, la ley de Funcionarios públicos no es una ley para la Administración pública, sino para la Administración central del Estado. Fuera de ella quedan la Administración local y los organismos autónomos, que representan una parte sustancial de la oferta de empleos públicos y que necesitan—tanto y más que la Administración central—una ordenación general en materia de personal.

En segundo lugar, la ley de Funcionarios no supone una solución a todos los problemas planteados. Al margen de algunas de sus disposiciones quedan, por ejemplo, los cuerpos «especiales», que, paradójicamente, representan el 90 por 100 de los funcionarios civiles de la Administración central.

Quedan también sin tocar problemas esenciales como la unificación de las funciones de administración de personal, hoy dispersas en organismos varios en algunos departamentos, o la frondosa legislación específica consagrando prácticas anacrónicas de selección que la ley no ha derogado.

Por último, esta ley aún no está vigente, y las medidas anunciadas sólo existen en la letra del *Boletín Oficial*. Para hacerlas realidad se necesitarán medios adecuados, esfuerzos personales y decisión política. Sólo con ellos podrán superarse las abundantes dificultades técnicas y las presiones que se ejercerán—ya se están ejerciendo—para tratar de restringir o desvirtuar su aplicación, o, incluso, convertir algunos de sus preceptos en uno más de los abundantes ejemplos de disposiciones olvidadas (25 bis).

(25 bis) El tiempo transcurrido desde la presentación de esta Ponencia ha venido a confirmar el fundamento de las dudas aquí expresadas. Así, por ejemplo, la determinación de las plantillas orgánicas y clasificación de puestos de trabajo siguen siendo proyectos que se enfrentan con numerosas dificultades. La utilidad evidente del Registro de Personal se ve gravemente disminuida al no incluirse en él el personal de organismos autónomos ni el personal civil de la Administración central no sometido a la ley de Funcionarios civiles. Y como consecuencia de ambos factores, sigue siendo desconocido tanto el número de puestos de trabajo como el del personal existente y no puede llegarse a la deseada regularización del ingreso de no funcionarios. Asimismo, las peculiaridades de composición y competencia de la Comisión Superior de Personal y la escasez de medios de que se ha dotado a la misma, unidos a la inexistencia de oficinas centrales de personal de sentido moderno de los Departamentos, hace imposible la elaboración de una política general coherente de previsión de

El camino hacia un sistema racional está abierto, pero está también erizado de problemas. Para recorrerlo será necesario el esfuerzo continuado de quienes en la Administración tienen la responsabilidad directa de estos problemas. Pero será también indispensable la atención consciente y continuada del público estimulando iniciativas, respaldando o exigiendo medidas renovadoras o denunciando abusos y corruptelas.

Las reformas administrativas, sobre todo en materia de personal, no se han hecho en ningún país sin la iniciativa o el estímulo de una fuerte presión social.

En España no existe una tradición en este sentido. Sólo una indiferencia estremeecedora hacia el funcionamiento de la Administración, sostenida a lo largo de muchos años, puede explicar algunas de las características que ahora lamentamos. Y, sin embargo, sólo el respaldo de la fuerza de la opinión pública puede hacer factible el establecimiento de unas condiciones que aseguren hacia el futuro el reclutamiento de los hombres más capacitados para impulsar el desarrollo económico y social en el que esperan treinta millones de españoles.

necesidades de personal, la organización sistemática de pruebas y la información a los candidatos potenciales. Por último, las características del sistema de retribuciones complementarias y la fragmentación y particularismo de las normas que afectan a las diversas carreras administrativas no permiten al candidato potencial obtener un panorama general y claro de los incentivos ofrecidos por el empleo público.

