

EL SISTEMA DE OPOSICION

35.082.2

Por JUAN JUNQUERA GONZALEZ

Sumario: 1. Introducción: Las formas de acceso a la Administración Pública.— 2. La primacía de la oposición entre los diversos sistemas selectivos.— 3. Características jurídico-formales del sistema de oposición.— 4. Las «oposiciones» en su dimensión real.

1. Introducción: Las formas de acceso a la Administración Pública

EN el Derecho español se admiten cuatro formas típicas de acceso a la función pública: *el nombramiento discrecional, la oposición, el concurso y el concurso-oposición*. En realidad, se trata de un sistema tripartito en el que se ha introducido una cuarta variante—el concurso-oposición— que, en la práctica, deriva fácilmente hacia uno de los prototipos originarios.

El «nombramiento discrecional» es el procedimiento habitualmente seguido para la designación de los funcionarios de empleo (eventuales e interinos) (1). Es un sistema escasamente reglado (2) y que, en

(1) El artículo 102 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, dispone: «Los funcionarios de empleo podrán ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos, en su caso, por disposiciones especiales».

(2) En el supuesto de los funcionarios interinos la ley establece ciertos requisitos y límites. En el artículo 104, 1, de la Ley Articulada de Funcionarios

principio, no garantiza la objetividad y acierto de la elección. La circunstancia de que tales funcionarios tengan carácter transitorio pallia los indudables riesgos de la libre designación (3).

Los funcionarios de carrera, funcionarios de carácter permanente o inamovible, pueden acceder a la Administración Pública a través de la oposición, el concurso y el concurso-oposición. La reglamentación general para ingreso en la Administración Pública, aprobada por Decreto de 27 de junio de 1968, precisa los rasgos esenciales de estos tres procedimientos selectivos.

La oposición.—«La oposición consiste —dice el artículo 2.º de la aludida reglamentación— en la celebración de una o más pruebas competitivas para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección.» De tal concepto legal se deducen tres rasgos o características fundamentales: *el régimen competitivo, la valoración exclusiva de los ejercicios o exámenes y la preferencia derivada de la calificación.*

El régimen competitivo implica una auténtica rivalidad o pugna entre los candidatos; es una confrontación en la que se dilucida quiénes son los más capaces para desempeñar ciertas funciones. Esta singular «competición» tiene un marco claramente definido: las pruebas, ejercicios o exámenes. Quiere esto decir que solamente es válida y estimable la actuación de los aspirantes en el momento del examen (4).

Civiles del Estado se dice: «Para nombrar funcionarios interinos será condición inexcusable que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera, debiendo justificarse estos extremos ante la Comisión Superior de Personal. El nombramiento deberá recaer en personas que reúnan las condiciones exigidas para el ingreso en el cuerpo a que pertenezca el puesto de trabajo». Es evidente la preocupación del legislador por evitar la proliferación del sistema y el deseo de asegurar un mínimo de aptitudes y condiciones en el designado.

(3) «Los funcionarios de empleo —ha señalado certeramente Martínez Useros—, por la discrecionalidad que se otorga a la autoridad sobre la decisión de su permanencia, recuerdan al viejísimo *spoils system* norteamericano, consistente en las atribuciones de los cargos administrativos a los partidarios políticos del Gobierno.» Vid. C. GARCÍA OVIEDO y E. MARTÍNEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, volumen I, novena edición, Madrid, 1968, p. 388.

(4) Algunos autores consideran que la oposición no presupone una radical exclusión de los méritos previamente contraídos por los candidatos. En este sentido, García-Trevijano opina que «en la oposición pura lo que ocurre es que los méritos son examinados y valorados en conjunto con las demás pruebas, sin distinción de fases, como ocurre en el concurso-oposición». Para García-Trevijano se perfila, pues, como fundamental la *forma* o *momento* en que la evaluación de méritos se produce, y no el hecho mismo de su existencia. Vid. JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1970, tomo III, vol. I, pp. 511 y 512. No coincidimos con esta aprecia-

Consecuencia lógica del régimen competitivo es la preferencia para el ingreso derivada de la calificación, pues el enfrentamiento entre los candidatos quedaría privado de sentido, si no tuviese como corolario la «selección de los más idóneos».

El concurso.—«El concurso —dice el artículo 2.º del Decreto de 27 de junio de 1968— consiste exclusivamente en la calificación de los méritos alegados por los aspirantes para determinar su aptitud y la prelación de los mismos en la selección.»

Frente al sistema de oposición, el concurso presenta una diferencia substancial. Puede decirse que permanecen inalterables las notas de *competitividad y preferencia derivada de la calificación*, pero el elemento discriminador o dirimente ya no son los ejercicios o pruebas, sino que lo constituyen los méritos alegados por los aspirantes. El derecho al ingreso, y aun la mejor condición del mismo (5), dimanar de actividades realizadas con anterioridad al período selectivo. El tribunal debe realizar un verdadero «juicio retrospectivo»: se trata de ponderar un conjunto de circunstancias y hechos pretéritos. Ahora bien, se presume que la capacidad evidenciada en el pasado tiene todavía vigencia y que puede ser proyectada hacia el futuro.

El concurso-oposición.—El concurso-oposición, cuarta posibilidad prevista en nuestro derecho, es un híbrido: «consiste en la sucesiva celebración, como partes del procedimiento de selección, de los dos sistemas anteriores» (6).

El régimen competitivo y la preferencia derivada de la calificación persisten en este sistema. Pero la esencia o médula del mismo radica en que la valoración de los candidatos se realiza de una forma mixta (exámenes y méritos). Formalmente, se prescribe su articulación en dos fases diferenciadas. Mas esta característica es puramente accesorio y subsidiaria (vid. nota 4).

En la práctica, el concurso-oposición no se manifiesta de forma armónica y equilibrada, es decir, con una trascendencia e importancia similares de las dos variantes que lo integran. Normalmente tiende a prevalecer en el mismo alguna de las formas originarias (vid. punto 2.4.1).

ción. La distinción de fases es una circunstancia formal, secundaria. Lo verdaderamente decisivo es la existencia de una valoración mixta (exámenes y méritos), y pues en la medida en que esto se produce, y prescindiendo de «rigorismos procesales», nos encontramos ante concurso-oposición.

(5) Los autos de 7 de enero de 1904 y 4 de enero de 1908, y la sentencia de 8 de octubre de 1910 especifican que «al concurso se va para relacionar el derecho propio con el de los demás».

(6) Artículo 2.º, 2, del decreto de 27 de junio de 1968.

2. La primacía de la oposición entre los diversos sistemas selectivos

2.1 UNA OPINIÓN GENERALIZADA

Durante el último cuarto de siglo, las oposiciones han tenido en nuestro país una difusión extraordinaria. Tal circunstancia ha sido puesta de relieve reiteradamente. Jordana de Pozas, en un estudio publicado en el año 1952, afirmaba que la proliferación del sistema llegó a ser tal que en la práctica era el único utilizado para reclutar nuevos funcionarios (7). López Medel, algunos años más tarde, denunciaba su excesiva generalización (8). Más recientemente, Entrena Cuesta considera que la oposición es el procedimiento establecido con carácter general para el reclutamiento de los funcionarios profesionales (9).

En general, la doctrina administrativa y cuantos se han ocupado del tema coinciden en afirmar que la oposición es el sistema de ingreso típico, predominante y casi exclusivo dentro de la Administración Pública. Claro es que el aserto se constriñe al supuesto de los funcionarios de carrera. El acuerdo es tan unánime, y de tal forma se ha reiterado, que ha llegado a ser puro lugar común. Mas no sería ocioso comprobar en qué grado, proporción o medida existe aquella preeminencia, y conocer, de paso, hasta qué extremo han sido relegadas las restantes modalidades de selección.

(7) «El procedimiento de oposición —observa Jordana de Pozas— se ha generalizado hasta ser prácticamente el único que se emplea para reclutar nuevos funcionarios. Este hecho se halla, además, completado por la multiplicación del número de oposiciones nacidas de ese cantonalismo administrativo o atomización de las carreras del mismo género...» LUIS JORDANA DE POZAS: «Situación y necesaria reforma del Estatuto de los funcionarios», en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín*, Madrid, 1952, p. 851.

(8) «En España el sistema —afirma López Medel— se ha generalizado con exceso... Esta generalidad nos pone sobre aviso de que ha calado hondamente dentro de las normas administrativas de selección de funcionarios y que no es sólo la Administración la que lo viene exigiendo.» JESÚS LÓPEZ MEDEL: *El problema de las oposiciones en España*, Madrid, 1957, p. 75.

(9) En opinión de Entrena Cuesta «... para los funcionarios profesionales, que son los que nos interesan, con la salvedad de los contratados y los de empleo, el sistema establecido con carácter general es el nombramiento mediante oposición». RAFAEL ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, 3.ª edición, Madrid, 1968, p. 393.

2.2 LA OPOSICIÓN COMO SISTEMA PECULIAR DE LOS «CUERPOS DE FUNCIONARIOS»

Gutiérrez Reñón ha señalado un límite más preciso al régimen de oposiciones. Considera que si bien este procedimiento es el habitual para ingresar en un cuerpo, los funcionarios que no se integran en unidades de este tipo son seleccionados más frecuentemente por concurso (10). Este planteamiento, más realista, perfila un nuevo principio: *los cuerpos de funcionarios parecen ser el marco de referencia del sistema de oposición*. De acuerdo con esta proposición, la mayoría de los funcionarios que ocupan plazas «no escalafonadas» se habrían incorporado a la Administración Pública por caminos diversos al de la oposición. La excepción no es menoscupable, pues el número de estos funcionarios es más elevado de lo que comúnmente se cree. Mas, sobre este punto sería conveniente efectuar algunas aclaraciones. Dentro de la Administración del Estado la proporción de funcionarios que ocupan plazas no escalafonadas es muy exigua. Aproximadamente podríamos cifrarla en un 7 por 1.000 (11). Por esta razón no es exagerado afirmar que la Administración del Estado se sustenta casi exclusivamente sobre la base de los «cuerpos de funcionarios». Pero no sucede lo mismo en la Administración Local e Institucional. Existen, en estos sectores administrativos, muchedumbre de Cuerpos y Escalas de funcionarios, pero la proporción de plazas individualizadas, personalizadas, o «no escalafonadas» es sensiblemente mayor que en la Administración Central. No podemos, por desgracia, apoyar esta tesis con datos o cifras. Mas la hipótesis tiene un fundamento lógico: en la medida en que las organizaciones administrativas son menos complejas y extensas —circunstancia evidente en el caso de las entidades locales y autónomas— es menos probable y necesaria la existencia de cuerpos o escalas.

Pero volvamos a la cuestión principal: ¿hasta qué punto puede afirmarse que los funcionarios que ocupan plazas no escalafonadas se reclutan por concurso? Y por supuesto, ¿en qué medida podemos decir que la oposición es un sistema peculiar de los cuerpos? El análisis riguroso de estas cuestiones sería poco menos que imposible. No obstante, trataremos de dar una respuesta a la segunda interrogante, centrando nuestra atención sobre una muestra homogénea y significativa: los cuerpos superiores de la Administración Civil del

(10) Vid. ALBERTO GUTIÉRREZ REÑÓN: «El sistema de selección de funcionarios públicos», núm. 103 de DA, Madrid, 1966, p. 41.

(11) Según datos de la Dirección General de la Función Pública el número de funcionarios de carrera que ocupan plazas no escalafonadas es de 2.800.

Estado. Pero antes de entrar en este problema precisaremos algunas de las particularidades de la selección de personal en la Administración autónoma.

2.3 EL RÉGIMEN DE OPOSICIONES EN LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA

En primer lugar, debemos consignar que determinados sectores de la Administración Pública parecen ser poco receptivos al sistema de oposición. Tal es, a nuestro entender, el caso de las entidades estatales autónomas. En el cuadro que insertamos a continuación se contienen algunos datos ilustrativos sobre el particular:

DATOS DEL PERSONAL DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS

| Sistemas de ingreso | Porcentaje |
|--|------------|
| Libre designación | 37 |
| Concurso-oposición | 17 |
| Examen de aptitud | 12 |
| Concurso | 11 |
| Contrato | 8 |
| Oposición | 8 |
| Oposición restringida | 3 |
| Junta Calificadora de Destinos Civiles | 2 |
| Comisión Mixta de Destinos Civiles | 1 |
| Libre nombramiento | 1 |

FUENTE: Dirección General de la Función Pública (12).

Del análisis del cuadro precedente se deducen algunas conclusiones fundamentales:

1.º *Existe un alto porcentaje de discrecionalidad en los nombramientos.*—Es incontestable la gran proporción de funcionarios que han sido designados libremente (un 38 por 100). Bien es verdad que un elemento peculiar puede justificar, en parte, el fenómeno. Aludimos al considerable número de funcionarios de estas entidades que proceden de la Administración del Estado, pues la incorporación de los mismos tiene lugar, normalmente, en virtud de la libre designa-

(12) Vid. *Estudio sobre el personal de los organismos autónomos*, Documento de Trabajo, Dirección General de la Función Pública, Madrid, 1968, p. 13. No está comprendido en este estudio el personal de las empresas nacionales ni el de los organismos autónomos no sometidos a la ley de 28 de diciembre de 1958.

ción (13). Mas, a pesar de tal circunstancia, es necesario admitir que nos encontramos ante un sector escasamente formalizado y proclive a la discrecionalidad. Se trata de una burocracia poco evolucionada. Confirma esta opinión la circunstancia de que un 12 por 100 del personal haya ingresado a través de un simple «examen de aptitud». Es como si percibiésemos todavía vestigios de las primeras medidas y reformas de matiz «despolitizador».

2.º *Entre los «procedimientos selectivos reglados» parece predominar el concurso-oposición.*—El 17 por 100 de los funcionarios ha ingresado a través de este sistema híbrido. Desconocemos, sin embargo, cuál de las dos formas originarias predomina en la realidad.

3.º *Los sistemas de oposición y concurso tienen una importancia secundaria y presentan, entre sí, un relativo equilibrio.*—En efecto, un 11 por 100 del personal ha ingresado por concurso y otra proporción igual por oposición (8 por 100, oposición libre, y 3 por 100 oposición restringida). Mas si consideramos que las oposiciones restringidas tienden a ser, en la mayoría de los casos, un «mero examen de aptitud», habrá que concluir que el sistema de oposición tiene una vigencia verdaderamente limitada.

En resumen: que dentro de las entidades estatales autónomas no es posible hablar de una primacía del régimen de oposición. En este aspecto, como en tantos otros, la Administración institucional se aparta considerablemente del modelo de la Administración del Estado.

2.4 EL RÉGIMEN DE OPOSICIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Si centramos nuestra atención en el núcleo de la Administración civil del Estado, advertiremos que el principio de que «la oposición es el sistema peculiar de los cuerpos» tiene no pocas quiebras. Con frecuencia, se presentan formas mixtas o híbridas que se apartan apreciablemente del modelo clásico. En otras ocasiones, la oposición tiene una mera existencia formal; es una simple contingencia contemplada en la ley. Veamos algunos de los supuestos que alteran el principio enunciado.

2.4.1 *El concurso-oposición*

En los cuerpos superiores de la Administración civil del Estado se presenta con relativa frecuencia el concurso-oposición. Tal ré-

(13) De un total de 51.468 funcionarios existentes en los organismos autónomos, 8.623 son funcionarios de la Administración del Estado. Vid. *Estudio sobre el personal de los organismos autónomos*. Ob. cit., p. 15.

gimen se viene aplicando en las pruebas selectivas de ingreso a los Cuerpos de Médicos Puericultores Maternólogos del Estado, Ingenieros de Telecomunicación, Ingenieros Navales, Veterinarios, Inspectores del SOIVRE e Ingenieros Geógrafos. Por lo común estas pruebas selectivas se estructuran en dos partes diferenciadas: 1) la oposición, y 2) el concurso de méritos. En la primera fase —«oposición *sensu stricto*»—, los diferentes ejercicios existentes tienen carácter eliminatorio y son, en consecuencia, elementos verdaderamente decisivos, dirimientes. La evaluación de méritos, que normalmente se articula a continuación, tiene trascendencia en la puntuación final de los aspirantes; pero, por sí sola, carece de valor eliminatorio (14). Es, pues, evidente que la «fase de oposición» constituye el substrato básico, fundamental, de este tipo de pruebas. Ahora bien, el hecho incontrovertible de que aparezcan, con indudable peso específico, otros medios de valoración, desfiguran un tanto el prototipo clásico de «oposición».

2.4.2 La *seudovigencia* del sistema de oposición

Formalmente, si nos limitásemos a un análisis superficial de la legislación vigente, tendríamos que admitir que la oposición es el sistema utilizado para el ingreso a todos los Cuerpos de Ingenieros de la Administración civil del Estado. Y para fundamentar tal conclusión nos bastaría citar la ley de 20 de diciembre de 1952. En efecto, tal disposición nació con el deseo de establecer, en esta parcela de la función pública superior, un procedimiento selectivo común (15), pues mientras en algunos cuerpos se ingresaba por oposición (16), en otros regía un sistema voluntario de incorporación, en el que se respetaba el orden de prelación establecido por los diferentes escalafones de ingenieros. Es decir, que la antigüedad dentro de cada especialidad técnica confería prioridad para el ingreso.

(14) Vid. la Resolución de 24 de mayo de 1969 (BOE de 25 de junio de 1969) por la que se convocaron pruebas para ingreso en el Cuerpo Nacional Veterinario. Algo similar ocurre en las pruebas selectivas para ingreso al Cuerpo de Ingenieros Navales (vid. Orden de 16 de octubre de 1967, BOE de 23 de octubre); en las del Cuerpo de Médicos Puericultores y Maternólogos del Estado (vid. Resolución de 23 de diciembre de 1968, BOE de 22 de enero de 1969) y en las del Cuerpo de Inspectores del Servicio Oficial de Inspección y Vigilancia del Comercio Exterior (SOIVRE) (vid. Orden de 29 de julio de 1967, BOE de 14 de agosto de 1967).

(15) Artículo primero de la Ley de 20 de diciembre de 1952.

(16) Tal sucedía en los Cuerpos de Ingenieros Industriales del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Industria y en el de Ingenieros de Minas del Ministerio de Hacienda.

En la exposición de motivos de la ley de 1952 se decía: «La equidad aconseja igualar la forma de ingreso de los ingenieros en los diferentes cuerpos de la Administración civil del Estado, y es evidente que el más acertado es el sistema de oposición, ya que las pruebas que por lo general lo constituyen representan un nuevo y especial medio selectivo sobre los ya bien fundamentados planes de estudio de las Escuelas Especiales.» Pero los plausibles propósitos del legislador no tuvieron virtualidad alguna. Paradójicamente, el mecanismo previsto en la disposición transitoria primera dio al traste con el contenido de la ley. Se decía en esta norma que los alumnos ingresados en las Escuelas Especiales antes del 31 de diciembre de 1953 tendrían derecho, una vez terminada su carrera, a ocupar las vacantes de los diferentes cuerpos *con arreglo a las normas y reglamentos hasta ahora vigentes*. Tal disposición privó de todo sentido y valor a la ley, pues durante los dieciocho años comprendidos desde su promulgación hasta nuestros días los modos o formas de ingreso han permanecido invariables. ¡Singular transitoriedad!

En conclusión, que el acceso a los Cuerpos de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Ministerio de Obras Públicas, de Ingenieros de Montes e Ingenieros Agrónomos del Ministerio de Agricultura, y de Ingenieros de Minas del Ministerio de Industria, tiene lugar a través de los cauces tradicionales. El hecho no solamente es grave por el privilegio injustificado que entraña, sino por el sensible daño que está produciendo en el seno mismo de los cuerpos: la exclusión sistemática de las más jóvenes promociones de ingenieros y el envejecimiento progresivo de los cuadros de funcionarios.

2.4.3 El «régimen de turnos»

Otro supuesto típico que altera el principio que comentamos es el denominado «régimen de turnos». Bien entendido que aludimos a esta especie en su más pura y estricta manifestación; es decir, cuando conlleva procedimientos selectivos substancialmente diferentes. Ejemplos de tal contingencia son los sistemas imperantes en el Cuerpo Especial Técnico de Letrados y en el Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, ambos dependientes del Ministerio de Justicia. El ingreso al primero de los citados cuerpos se realiza a través de una doble vía: 1.^a) oposición libre entre licenciados en Derecho (50 por 100 de las vacantes); 2.^a) concurso de méritos entre funcionarios de la carrera judicial y

fiscal (50 por 100 de las vacantes) (17). La mitad de las vacantes quedan, pues, sustraídas al régimen de oposición. Un caso paralelo es el del Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado: un 50 por 100 de las vacantes son cubiertas por oposición entre licenciados en Derecho, en tanto que el otro 50 por 100 se reserva para su provisión en concurso de méritos entre Registradores de la Propiedad y Notarios (18).

En ambos casos, es incontestable que la mitad de los efectivos del cuerpo tienen como puerta de entrada el concurso de méritos. Bien es verdad que podría argumentarse de forma diferente: si consideramos el momento de ingreso en los cuerpos de procedencia (Registradores, Notarios, Jueces y Fiscales), la oposición —¿qué duda cabe!— existe. Pero tal razonamiento, aunque ha llegado a deslizar en algún texto legal (19), no deja de ser un hábil sofisma, una aguda sutileza. Es difícil sustentar que la oposición realizada para ingresar en otro cuerpo pueda seguir teniendo vigencia. Se puede especular con la especie de que los conocimientos exigidos son similares e incluso que las funciones a desarrollar son afines. Pero ambas tesis, muy discutibles, llevan implícita una grave contradicción...; ¿qué motivos justificarían entonces la existencia de cuerpos diferentes?

2.5 CONCLUSIÓN

De los ejemplos citados se deduce que es sumamente aventurado formular una regla de carácter general. Pero admitidas estas limitaciones, ¿puede decirse que la oposición es el procedimiento selectivo predominante dentro de los cuerpos de funcionarios? Si estimamos como muestra válida el colectivo analizado, es necesario responder afirmativamente (20). Aproximadamente el 75 por 100 de

(17) Artículo 12 de la Ley de 18 de marzo de 1966.

(18) Artículo 262 de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946.

(19) En el artículo 450 del Reglamento de la Ley Hipotecaria de 14 de febrero de 1947 se dice textualmente: «El ingreso en el Cuerpo Facultativo será siempre por oposición, bien directa, bien a través de la oposición a ingreso en los Cuerpos de Registradores de la Propiedad y Notarios...». Y se añade más adelante: «De cada dos vacantes de Auxiliares Letrados que resulten después de corrida la escala se proveerán en turno alterno: Una por oposición entre licenciados en Derecho, y otra por concurso de méritos entre Registradores de la Propiedad y Notarios... ¡Curiosa tergiversación! ¡Es como si se pretendiese establecer que las oposiciones de Registradores y Notarios vuelven a tener vigencia en el momento de concursar!»

(20) La muestra analizada comprende 52 cuerpos de funcionarios. Podemos afirmar que este colectivo, excepción hecha de los Cuerpos docentes, coincide

los funcionarios superiores de la Administración civil del Estado se insertan en los «cuerpos» a través de la oposición. Ahora bien: con un criterio menos rigorista, habría que admitir un mayor predominio del sistema. Como hemos podido comprobar, en el concurso-oposición predominan claramente los elementos de la oposición. Y aun donde no rige tal procedimiento, se busca el poder «legitimador» de la oposición o se anuncia su futura implantación; ¿quién puede dudar, ante tales hechos, de la primacía absoluta de este sistema selectivo?

3. Características jurídico-formales del sistema de oposición

Como ya hemos apuntado, del concepto legal de oposición pueden extraerse tres rasgos esenciales: *el régimen competitivo, la valoración exclusiva de los exámenes y la preferencia derivada de la calificación*. A continuación analizaremos estos aspectos, destacando alguno de sus perfiles más singulares.

3.1 EL RÉGIMEN COMPETITIVO

En el sistema de oposición las posibilidades de ingreso no sólo están en función de los conocimientos y aptitudes de cada aspirante, sino que, en gran medida, se encuentran condicionadas por el nivel intelectual y cultural del resto de los candidatos. No se trata de un simple examen de suficiencia, sino de una verdadera «selección de los mejores». Podemos decir que el régimen competitivo presupone dos principios: 1.º) la existencia de un nivel mínimo de conocimientos y aptitudes, divisoria insoslayable para quienes desean ingresar; 2.º) la competencia abierta entre todos aquellos que superan tal «límite de suficiencia». Ambos principios son de indudable importancia. El primero implica la posibilidad de no cubrir las vacantes anunciadas cuando los candidatos no alcancen los niveles intelectuales deseables; el segundo constituye la verdadera médula de la «oposición».

El examen competitivo representa una superación del sistema de mérito tradicional. En los inicios, los reformadores de la función

con el total de cuerpos superiores de la Administración Civil del Estado. La muestra, a nuestro entender, puede considerarse como significativa. Ahora bien, tal vez en los niveles medios y auxiliares de la función pública el predominio de la oposición sea todavía mayor. Téngase en cuenta que algunas de las excepciones apuntadas se deben a privilegios alcanzados por grupos muy cualificados, circunstancia que difícilmente puede darse en otros niveles.

pública centraron su atención en un aspecto muy limitado de la selección: «La eliminación del favoritismo» (21). Esta preocupación les llevó a arbitrar procedimientos que impidiesen la incorporación de los ineptos e incapaces. Así surgieron los denominados «exámenes de aptitud», uno de cuyos rasgos esenciales es la inexistencia de una auténtica rivalidad o competencia entre los candidatos. En este tipo de pruebas lo fundamental es aprobar. Pronto se evidenció que, si bien tal sistema cerraba las puertas al incompetente, no era el mejor modo de asegurar la incorporación de los más capaces. Como respuesta a esta realidad surgió el «examen competitivo» u «oposición».

Ahora bien, hay que evitar los espejismos. La simple vigencia formal de la oposición no es indicio concluyente de la existencia del «régimen competitivo». En efecto, si el número de aspirantes es igual o menor que el de plazas convocadas, la oposición se transforma en «examen de aptitud». Y otro tanto ocurre cuando la preparación y capacidad de los mismos presentan niveles deficientes. En último término la «competitividad» es la resultante de la conjugación de dos factores: 1.º, el número relativo de aspirantes (número de aspirantes por plaza), y 2.º, el nivel de idoneidad de los mismos. De aquí, pues, la indudable importancia que tiene el análisis de ambas variables en la realidad.

3.2 VALORACIÓN EXCLUSIVA DE LOS EXÁMENES

La «oposición» tiene como sustrato básico una serie sucesiva de exámenes. La calificación de los aspirantes es simple consecuencia de su actuación circunstancial en los diversos ejercicios. Todos aquellos aspectos de la personalidad, al margen de este limitado marco de observación, carecen de validez y trascendencia. Bien puede decirse, pues, que los exámenes se perfilan como pruebas de una capacidad profesional. Serrano Guirado subraya este carácter al concebir la oposición como «medio de prueba mediante ejercicios...», que en principio destaca al que tiene una mayor preparación y sobre todo es garantía de un grado de competencia profesional en el

(21) Sobre la génesis y evolución de estas reformas, dentro de las Administraciones de Alemania, Francia, Inglaterra y Estados Unidos consúltese HERMANN FYNER: *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Editorial Tecnos, Madrid, 1964, pp. 875 a 1017. Vid. también WILLIAM W. MOSHER, J. DONALD KINGSLEY y O. GLENN STEAL: *Administración de Personal en el servicio público*. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1955, pp. 2 y ss.

momento del ingreso» (22). Este carácter definitorio de los exámenes entraña no pocos problemas. Derivan los más de la dificultosa tarea que representa la determinación y conjugación de los mismos.

Parece incuestionable que los exámenes deben fijarse en función de las actividades peculiares de cada funcionario. Carecería de toda lógica un procedimiento selectivo que no guardase congruencia o paralelismo con las tareas propias de un puesto o conjunto de puestos de trabajo. Imaginar la capacidad profesional de forma abstracta, indeterminada e imprecisa sería inconsecuente: llevaría fácilmente a excesos o defectos en las condiciones exigidas a los candidatos. En cualquier caso, esta falta de acomodación pondría en peligro la eficiencia ulterior del funcionario o sería causa de frustraciones personales. Por esta razón es difícil imaginar un sistema coherente de selección de personal si no existe una minuciosa y racional clasificación de puestos de trabajo. Oliver G. Short expresaba esta idea con un símil sugerente: «Cuando no existe un plan de clasificación de tareas, el reclutamiento y otras muchas y variadas fases de la Administración de personal se realizan de forma tan poco científica y ciega como si al construir un edificio se prescindiese de los planos y cálculos necesarios» (23). He aquí, pues, la primera cuestión. Pero todavía hay más: si bien es verdad que la precisa delimitación de las tareas o actividades de los diversos puestos permite deducir cuáles deben ser los conocimientos teóricos de los funcionarios, e incluso determinar las técnicas, métodos y procedimientos que han de dominar. ¿Podemos considerar esta información como suficiente? ¿Es posible la instrumentación de un correcto sistema de exámenes con estos datos? En los niveles administrativos inferiores tal vez pudiera responderse afirmativamente, pero no sucede otro tanto cuando nos situamos en la esfera de la función pública superior. En este caso es necesario tener en cuenta algunos aspectos de la personalidad, como el espíritu práctico, la iniciativa y la capacidad de mando; rasgos todos ellos indispensables en quienes deben desempeñar funciones directivas o de especial responsabilidad. Y aunque es posible colegir, a través de las tareas peculiares de cada puesto, en qué grado son deseables estas aptitudes, ¿qué tipo de pruebas o ejercicios pueden proporcionarnos una medida fiable de las mismas?... A nadie se le ocultan las serias dificultades que entraña la cuestión. La actuación de los candidatos en los exámenes no es un índice expresivo de ciertos

(22) ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 18.

(23) Citado por MOSHER, KINGSLEY y STHAL, *ob. cit.*, p. 210.

rasgos de la personalidad. Pretender otra cosa es situarse en los umbrales de la utopía.

Las indiscutibles limitaciones de la «oposición» han llevado a importantes sectores de la doctrina a defender el establecimiento del «período de prueba» como medio complementario de selección. De tal forma se paliarían las insuficiencias, errores y riesgos que se derivan del sistema. En este sentido, Royo Villanova ha puesto de relieve las ventajas del «período de prueba» como instrumento de valoración que «permitiría revisar la selección un poco insegura del examen de oposición» (24). Sin embargo, la realidad nos muestra los deficientes resultados que se han obtenido con procedimientos similares. El período de prueba, sin duda alguna, permite conocer ciertos matices de la personalidad; pero el problema es otro. ¿Es realista estimar que tal período puede tener un verdadero valor selectivo? ¿Puede esperarse, sin cambios estructurales y funcionales profundos, una rigurosa y responsable aplicación del mismo? Sería arriesgado pronunciarse con rotundidad en cualquier sentido; pero es fácil comprender los riesgos de tal empresa. Su perfecto desarrollo exigiría la formación de un nuevo espíritu administrativo, una cuidadosa programación y control de las actividades y sobre todo un gran sentido de la objetividad en los funcionarios sobre los que recayese el control y calificación de los aspirantes. De la dificultad de estas reformas pueden hablarnos las experiencias realizadas en otros países. En Francia, los *stages* o prácticas administrativas no han pasado de ser un mero instrumento de aprendizaje (25). En Alemania, el «período de prueba» ha llegado a convertirse en un simple trámite formal, y en la Administración pública norteamericana todavía siguen teniendo vigencia las precisiones que formuló, hace ya más de medio siglo, la Comisión Interparlamentaria Conjunta sobre Reclasificación de Salarios: «En la práctica se concede muy poca atención al período probatorio, y, aproximadamente, el

(24) Royo Villanova razona de la siguiente forma: «Hoy día se considera que los simples conocimientos teóricos adquiridos en los libros no son suficientes para una formación cabal de los funcionarios. Son indispensables, además, otras cualidades: iniciativa, espíritu práctico, sentido de la responsabilidad, que sólo pueden adquirirse o manifestarse en el ejercicio de la función y en la práctica diaria bajo la dirección y vigilancia de los superiores.» Vid. S. ROYO VILLANOVA: «La formación de los funcionarios públicos», en *Revista de Administración Pública*, vol. I, núm. 2, Madrid, 1950, pp. 22 y ss.

(25) La escasa trascendencia que tienen en Francia los *stages*, tal vez habría que buscarla en la arraigada tradición de los concursos administrativos. Toda calificación de la personalidad, incluso en formas muy limitadas, es juzgada en aquel país como parcial e intolerable. Vid. el *Rapport de la Comisión d'étude des problèmes de L'ENA*, París, 1969, p. 86.

99 por 100 de los nombrados a prueba se convierten en empleados permanentes por descuido» (26). De la pervivencia de estas circunstancias en los Estados Unidos nos da fe Félix A. Nigro cuando escribe: «El período de prueba es teóricamente la válvula de seguridad de la selección; debería entrar en juego para eliminar a los que debieran haberlo sido en el examen. La lástima es que esta válvula de seguridad no sea utilizada...» (27).

Pero este problema queda un tanto distante de nuestro análisis. La conclusión fundamental a la que debemos llegar es que los exámenes no parecen ser el medio más idóneo para apreciar esa concordancia o acomodación ideal que debe existir entre el aspirante y el puesto de trabajo.

3.3 LA PREFERENCIA DERIVADA DE LA CALIFICACIÓN

Nuestro Derecho establece el deber de la Administración de respetar las propuestas formuladas por los tribunales calificadores. El artículo 10 de la Reglamentación General para Ingreso en la Administración Pública dice: «Las resoluciones de los tribunales u órganos calificadores, excepto en los casos en que las actuaciones de éstos tengan carácter de mero informe, vinculan a la Administración sin perjuicio de que ésta, en su caso, pueda proceder a su revisión...» Este precepto viene a recoger un principio ya formulado anteriormente por diferentes leyes especiales y reglamentos orgánicos (28). Por otra parte el Tribunal Supremo, en jurisprudencia reiterada, ya había sostenido la misma tesis (29). La decisión del tribunal califi-

(26) Informe del Comité Parlamentario Conjunto sobre Reclasificación de Salarios, Congreso 66, 2.ª sesión, Documento de la Cámara número 686, Washington, 1920. Esta afirmación fue corroborada posteriormente por el Servicio Federal. Vid. MOSHER, KINGSLEY y STHAL, *ob. cit.*, p. 140.

(27) Vid. FÉLIX A. NIGRO: «Administración de Personal», núm. 6 de *Estudios Administrativos*, Madrid, 1966, p. 306.

(28) Pueden citarse, entre otras, las siguientes disposiciones: Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (artículo 323, 1); Ley de 19 de julio de 1944 (base 5.ª); Ley de 29 de julio de 1943 (artículo 58); Reglamento orgánico del Cuerpo de Letrados del Ministerio de Justicia, de 12 de diciembre de 1947 (artículo 38), y Reglamento de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, de 27 de julio de 1943 (artículo 100).

(29) Es doctrina del Tribunal Supremo que las propuestas de los Tribunales calificadores vinculan a la Administración, verbigracia: «El fallo del Tribunal calificador crea un verdadero derecho subjetivo» (sentencias de 24 de octubre de 1947, 2 de julio de 1946, 6 de julio de 1940 y 23 de enero de 1935); «La Administración está obligada a expedir el nombramiento del vencedor en el concurso u oposición, según el fallo del tribunal» (sentencias de 11 de marzo

cador vincula, pues, a la Administración y crea un verdadero Derecho subjetivo en favor de los aspirantes. Ahora bien: ¿de qué modo juegan las calificaciones? ¿Qué trascendencia tienen? En rigor debemos distinguir dos efectos o consecuencias de naturaleza diferente; a saber: 1.º Las calificaciones constituyen el elemento decisivo para el nacimiento de un verdadero derecho al ingreso; 2.º Las calificaciones determinan una prioridad para la elección de las vacantes.

3.3.1 *Las calificaciones como elemento decisivo para el nacimiento de un Derecho al ingreso*

Casi huelga repetir aquí que existe un mínimo de conocimientos y aptitudes que deben ser acreditados por los aspirantes para superar la oposición. Si traemos este principio nuevamente a consideración es para ilustrar la tesis de que, desde un punto de vista teórico, es posible que el número de aprobados sea superior al total de vacantes anunciadas. En tales circunstancias nuestro Derecho prescribe que queden marginados de la propuesta final del Tribunal aquellos aspirantes con puntuación inferior (30). Para los candidatos incluidos en la propuesta nace un verdadero derecho al ingreso, mientras que en el caso de los aspirantes aprobados, pero inicialmente excluidos, tan sólo puede hablarse de una mera expectativa. ¿Dónde encuentra ésta su fundamento? Cabe la posibilidad de que alguno de los candidatos propuestos no acredite, en tiempo y forma, la posesión de las condiciones exigidas por la convocatoria. En tal evento, quedarían anuladas sus actuaciones y nacería un derecho en favor de los excluidos con mejor calificación (31). Mas como puede advertirse, aun en esta coyuntura, rige la preferencia derivada de la calificación.

3.3.2 *La calificación como elemento determinante de una prioridad para la elección de las vacantes*

Aspecto no menos importante, aunque de menor trascendencia, es el orden de prelación para la elección de vacantes. La regla más

de 1947, 10 de octubre, 6 y 26 de diciembre de 1946, 23 de marzo de 1945 y 20 y 21 de diciembre de 1944). Sobre esta doctrina del Supremo, vid. E. SERRANO GUIRADO, *ob. cit.*, pp. 226 y ss.

(30) El artículo 9 del decreto de 27 de junio de 1968 dice: «Una vez terminada la calificación de los aspirantes, el tribunal publicará la relación de aprobados por orden de puntuación, no pudiendo rebasar éstos el número de plazas convocadas...»

(31) Vid. artículo 11, apartados 1 y 2, del decreto de 27 de junio de 1968.

común consiste en que sean las mismas calificaciones de la oposición las que señalen la prioridad. Sin embargo, existen algunas excepciones a este principio. Tal es el caso de modificación de las calificaciones por cursos de formación o prácticas administrativas ulteriores.

4. Las «oposiciones» en su dimensión real

El análisis que hemos efectuado del sistema de oposición no contempla todos sus rasgos esenciales. Tal vez se deduzca del mismo una imagen excesivamente teórica y formalista. Por esta razón es necesario completar aquella noción con ciertos perfiles de la realidad que matizan, configuran y dan su más expresiva fisonomía a este procedimiento selectivo.

Durante los últimos decenios, las «oposiciones» se han caracterizado en nuestro país por tres notas muy peculiares: La gran concurrencia de aspirantes, el predominio del «principio de objetividad» y un conjunto de particularidades que denominaremos «desviaciones del sistema».

4.1 LA GRAN CONCURRENCIA DE ASPIRANTES

La afluencia masiva de aspirantes ha sido el rasgo más notable de las oposiciones. Esta numerosa concurrencia fue la causa más directa de un alto grado de «competitividad» y del estimable prestigio social de que gozan los funcionarios. Pero tal circunstancia también ha impedido, y en no escasa medida, una coherente y racional evolución del sistema. Mas limitémonos, por el momento, a señalar los caracteres más acusados del fenómeno y a tratar de explicar su génesis y desarrollo.

4.1.1 *Un fenómeno habitual*

La gran concurrencia de candidatos ha sido una nota común, habitual, a la mayor parte de las «oposiciones». Todavía en el año 1960 se registraban valores muy altos en el número de aspirantes por plaza: 26,00 en intendentes al servicio de la Hacienda Pública, 25,30 en inspectores de Trabajo, 25,74 en auxiliares de Administración Civil, 22,56 en el Cuerpo General de Policía, 14,94 en Técnicos de Administración Civil, 14,80 en Técnicos de Aduanas y 13,33 en Ayudantes Comerciales del Estado. La lista podría hacerse interminable. Sin embargo, basta para evidenciar el alto grado de competencia existente y para confirmar que se trata de un fenómeno general, extensivo

a todos los niveles de la función pública. En esta época se pueden estimar como normales los valores comprendidos entre 10 y 20 aspirantes por plaza. Aunque estos cocientes decrecieron considerablemente en la década subsiguiente, todavía hoy puede hablarse de una «generosa» afluencia de candidatos. Sucede, sin embargo, que mientras a lo largo de los años cuarenta se asiste a un incremento de los índices de concurrencia—que alcanzan sus valores máximos en el quinquenio 55-59—, a partir de 1960 se perfila una curva de descenso que se dilata hasta nuestros días. Pero quede bien claro que, incluso actualmente, sería apresurado hablar de la desaparición del fenómeno.

Tan considerable exceso de aspirantes tenía que contribuir indeciblemente a la formación de una «leyenda negra» sobre «las oposiciones». La inevitable masa de «decepcionados» y «frustrados» era un medio propicio para la difusión de críticas y sátiras. Existían, que duda cabe, graves fallas e insuficiencias en el sistema, pero el «clima» era favorable para que las mismas fuesen suscitadas y, con frecuencia, exageradas.

4.1.2 *El problema de los universitarios*

El tema de las «oposiciones» tuvo especial resonancia en los medios universitarios. A nadie puede sorprender tal circunstancia. Durante muchos años la oposición fue secuela obligada de ciertos estudios de licenciatura. Hasta tal extremo esta realidad estaba presente en el ánimo de nuestros universitarios, que no faltaron quienes concibieron las aulas de la Facultad como mero tránsito hacia las oposiciones (32). Aunque en otros casos el problema no se planteaba de forma tan radical y extremada, los resultados venían a ser idénticos. La conclusión de los estudios abocaba al universitario a una difícil encrucijada. Por lo común, debía hacer frente a una delicada disyuntiva: o resolvía ejercer libremente la profesión, decisión que, en el mejor de los casos, le obligaba a un largo y riguroso noviciado o, muy a su pesar, iba a desembocar en el laberinto de las oposiciones. El sector público se configuraba, para gran número de profesionales cualificados, como una gran empresa monopolística. ¿Qué porcentaje de posgraduados acudían a las convocatorias de la Administración? López

(32) LÓPEZ MEDEL, en su obra *El problema de las oposiciones en España*, evidencia claramente esta realidad, cuando en el último capítulo del libro—*nota final para estudiantes*—dice: «Estudia en la carrera cuanto puedas y estudia todo... Aunque no lo exijan en las oposiciones.» Vid. JESÚS LÓPEZ MEDEL: *El problema de las oposiciones en España*, colección Mundo Mejor, Madrid, 1957, página 177.

Medel escribía en el año 1957: «De cada cien universitarios con anterioridad a 1936, solamente un 50 o un 60 por 100 se dedicaban o pensaban dedicarse a oposiciones entre funcionarios públicos, mientras que en la actualidad ese porcentaje se elevaría al 80 u 85 por 100» (33). La afirmación tal vez pueda resultar sorprendente, pero está fuera de toda duda que refleja, a grandes rasgos, el problema existente en *algunas carreras universitarias*. La simple consulta del cuadro 3 bastaría para confirmarlo.

4.1.3 Causas de la concurrencia. La coyuntura del mercado de trabajo

Sociólogos y administrativistas se han ocupado en repetidas ocasiones de las causas determinantes de la concurrencia masiva de aspirantes a las convocatorias de la Administración. Las motivaciones aducidas han sido de muy varia especie. Se ha dicho que el principal atractivo de la Administración era el carácter permanente de sus empleos. Desde esta perspectiva, ingresar al servicio del Estado era tanto como obtener una «garantía de estabilidad en el trabajo». En una situación de plétora de la mayoría de los titulados superiores, con escasez de puestos de trabajo e índices muy bajos de movilidad profesional, la seguridad en el empleo era de un valor incuestionable (34). Pero el desarrollo económico del país y el subsiguiente incremento de la demanda de mano de obra tenían que modificar sustancialmente las cosas. Hoy en día el carácter permanente de los empleos ya no se estima tan vital, si bien conserva parte de sus atractivos. Acaece que es más sencillo y común acceder a otras ocupaciones y ésta es, en definitiva, la clave de la cuestión.

En otro tiempo tampoco fueron desdeñables las retribuciones ofrecidas por la Administración y la protección social de que gozaban los funcionarios. Pero ambas circunstancias se han deteriorado poco

(33) *Ibid.*, p. 63.

(34) M. Gómez Reino y F. Andrés Orizo han destacado la gran importancia que la seguridad en el empleo ha tenido en la atracción de los universitarios hacia los empleos públicos, en especial para los procedentes de las clases medias y bajas. Vid. MANUEL GÓMEZ REINO y FRANCISCO ANDRÉS ORIZO: «Burocracias Pública y Privada», publicado en el volumen 17 de los *Anales de Moral Social y Económica*, editado por el Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, 1968, pp. 274 y ss. Vid., también, A. GUTIÉRREZ REÑÓN: «El sistema de selección de funcionarios públicos», número 103 de *DA*, Madrid, 1966, p. 41.

a poco. Alejandro Nieto ha puesto de manifiesto que mientras la empresa privada, durante estos últimos años, mejoraba progresivamente sus salarios y prestaciones, el sector público no ha experimentado una evolución paralela (35). Bien es verdad que los funcionarios, a través de curiosos mecanismos de «autodefensa», han tratado de conservar su situación de privilegio (36).

En los niveles superiores de la función pública habría que considerar otras particularidades. En nuestro país, la adscripción a determinados «cuerpos» siempre ha tenido un estimable valor social. Por otra parte, De la Oliva y Gutiérrez Reñón han destacado la acusada proclividad que la empresa privada muestra por los burócratas (37). Mas esta preferencia no debe juzgarse caprichosa e injustificada. Deriva de un hecho indiscutible: la acreditada competencia profesional de los funcionarios. A pesar de todo, el éxito en las oposiciones se acepta en nuestra sociedad como indicio de una capacidad y valía contrastadas.

Pero al margen de todas estas motivaciones psicológicas, económicas y sociales, la causa primordial, el verdadero factor determinante de la inusitada afluencia de aspirantes a las oposiciones, era la desfavorable coyuntura del mercado de trabajo. Querárase o no, era un simple problema de naturaleza económica, de deficientes niveles de desarrollo. Frente a un considerable contingente de profesionales cualificados, existía un sector empresarial escasamente desarrollado y con muy menguada capacidad de absorción.

(35) Vid. ALEJANDRO NIETO: *La retribución de los funcionarios en España*, Madrid, 1967.

(36) Refiriéndose tanto a las retribuciones como a la seguridad social, A. Nieto escribe: «Si se atiende exclusivamente a la perspectiva legal, es innegable la situación de inferioridad de los funcionarios; pero si se atiende a la situación real —que en definitiva es la que importa— son tantas las corruptelas de la vida del funcionario —con su pintoresco régimen de retribuciones, jornada laboral y compatibilidades— que son éstos los verdaderamente privilegiados, salvo muy dolorosas excepciones, y no los trabajadores del sector privado, como de la lectura del *Boletín Oficial del Estado* podría deducirse». ALEJANDRO NIETO, *ob. cit.*, pp. 35 y 36.

(37) «La burguesía funcionarial de nuestros días —precisan De la Oliva y Gutiérrez Reñón— tiende a insertarse en los cuadros directivos de las empresas españolas...» «Sólo cinco de los cuerpos superiores de nuestra función pública (Abogados del Estado, Letrados del Consejo de Estado, Ingenieros de Caminos, Industriales del Ministerio de Industria e Ingenieros de Minas del mismo departamento) tienen 291 de sus funcionarios en otros tantos cargos de dirección de empresas.» Vid. ANDRÉS DE LA OLIVA DE CASTRO y ALBERTO GUTIÉRREZ REÑÓN: «Los cuerpos de funcionarios», en el volumen 17 de *Anales de Moral Social y Económica*, editado por el Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, 1968, pp. 134 y 135.

Ilustraremos esta tesis con algunos datos y ejemplos extraídos de la realidad. Nuestro análisis se limitará al periodo 1957-61, pues, de otro modo, la explicación resultaría excesivamente prolija. Por otra parte tomaremos como núcleo de referencia la función pública superior.

Primera premisa.—La oferta de trabajo presenta valores muy diferentes en las diversas clases de titulados superiores

El hecho es obvio, pero conviene recordarlo. Conocida es la circunstancia de que en las facultades universitarias ha prevalecido tradicionalmente la política del *numerus apertus*. En abierta contradicción con esta tendencia, dentro de las Escuelas Técnicas Superiores rigió, hasta épocas muy recientes, el criterio del *numerus clausus*. He aquí una primera causa de las apreciables diferencias que se advertían en el número de titulados superiores que concluían sus estudios. Si a esta circunstancia unimos la falta de previsiones de empleo y de una adecuada política de orientación profesional, quedarán explicadas las absurdas disparidades existentes entre los distintos contingentes de posgraduados. Como ejemplos de esta realidad hemos reflejado en el cuadro 1 el número de licenciados en Derecho y Medicina y de ingenieros industriales, de telecomunicación y arquitectos que concluyeron sus estudios durante el quinquenio 1957-61.

CUADRO 1

ALUMNOS QUE CONCLUYERON SUS ESTUDIOS

| | 1956-57 | 1957-58 | 1958-59 | 1959-60 | 1960-61 | Total quinquenio |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------|
| Derecho | 1.754 | 1.672 | 1.448 | 1.509 | 1.285 | 7.668 |
| Medicina | 1.238 | 1.251 | 1.251 | 1.495 | 1.104 | 6.339 |
| Ingenieros industriales | 256 | 274 | 326 | 336 | 312 | 1.504 |
| Ingenieros arquitectos | 122 | 84 | 98 | 84 | 93 | 481 |
| Ingenieros de telecomunicación | 15 | 29 | 27 | 30 | 39 | 140 |

FUENTE: Ministerio de Educación y Ciencia; *Datos y cifras de la enseñanza en España*.

En el cuadro precedente se advierte con nitidez el predominio abrumador de abogados y médicos y el carácter minoritario de los ingenieros superiores.

Segunda premisa.—El sector privado absorbe en muy distinta proporción a los titulados superiores

Ante todo, es necesario recordar la situación de la economía española durante el quinquenio 1957-61. Nuestro país, tras haber superado la etapa de reconstrucción nacional, inicia un periodo de fuerte industrialización. Desde la perspectiva de la dinámica del empleo esta transformación se caracteriza:

1. Por una progresiva disminución de la población activa en el «sector primario».
2. Por el acusado crecimiento de la población activa industrial.
3. Por un moderado incremento de la población activa en el «sector servicios».

Estas tendencias corresponden a la denominada por Jean Fourastié «fase de *demarrage*» (38), primer momento del «periodo industrial» que precede a la civilización terciaria.

CUADRO 2

EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA EN ESPAÑA POR SECTORES DE ACTIVIDAD

(1940-1960)

| Años | Primario A. y P. | Por- cen- taje | Secun- dario Industria | Por- cen- taje | Terciario Servicios | Por- cen- taje | Totales |
|------|---------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|------------|
| 1940 | 4.785.024 | 52 | 2.212.728 | 24 | 2.221.948 | 24 | 9.219.700 |
| 1950 | 5.268.046 | 49 | 2.704.048 | 25 | 2.801.006 | 26 | 10.773.100 |
| 1960 | 4.804.925 | 41 | 3.653.139 | 31 | 3.176.136 | 27 | 11.634.201 |

A. y P. = Agricultura y Pesca.

El fenómeno ocupacional más importante en esta fase de la evolución económica es la absorción creciente de mano de obra por parte de la industria. ¿Pero qué clase de profesionales cualificados se integran en este sector? Para responder a esta pregunta hay que considerar que nuestra industrialización se sustenta sobre la base de

(38) Vid. JEAN FOURASTIÉ: *Le gran espoir du XX siècle*, Editions Gallimard, 1963, pp. 127 a 161. En especial, pp. 145, 146 y 148.

la pequeña y mediana empresa (39). Como consecuencia, se demandan primordialmente técnicos y obreros. Téngase en cuenta que si bien las grandes industrias modernas, con amplias estructuras administrativas, son receptivas a toda clase de profesionales—no en vano, desde Max Weber, se incluye a la gran empresa moderna dentro del modelo burocrático—, no acaece lo mismo con la pequeña empresa. Esta absorbe con preferencia técnicos y obreros fabriles, pero raramente ocupa a profesionales que no participen directamente en los procesos productivos.

Con relación al sector servicios, ya indicábamos que tiene un ritmo de crecimiento moderado. Pero existe otro dato primordial: se encuentra contabilizada en el mismo toda la Administración pública (estatal, local y autónoma), con un considerable peso específico. En consecuencia, el núcleo de *servicios privados* es sustancialmente menor. Por otra parte, la demanda de titulados superiores es muy irregular. El comercio y los transportes apenas tienen incidencia todavía en este nivel profesional. No han surgido los grandes centros y complejos comerciales que requieren la colaboración de profesionales muy diversos. Otros subsectores demandan con preferencia determinada clase de licenciados (así, los bancos e instituciones financieras, economistas; los centros de enseñanza privada, licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias Exactas); por último, la prestación de servicios profesionales con carácter particular (ejercicio libre de la profesión) presenta diferencias muy acusadas. Un caso de excepción, de indudable trascendencia y relieve, es el de los médicos, mientras que a considerable distancia habría que situar a abogados y arquitectos.

En resumen, si consideramos conjuntamente la demanda de trabajo de los sectores secundario y terciario y la relacionamos con el contingente de posgraduados a que hace referencia el cuadro 1, llegaremos a las siguientes conclusiones:

- 1.^a Que existe una creciente demanda de ingenieros superiores por parte del sector industrial.
- 2.^a Que los arquitectos son absorbidos tanto por la industria (sector de la construcción) como por el sector terciario.
- 3.^a Que una gran proporción de médicos se dedican al ejercicio libre de la profesión.

(39) Sobre el tema de la pequeña dimensión de las empresas industriales en España hay una abundante bibliografía. Vid. como síntesis la obra de RAMÓN TAMAMES: *Estructura Económica de España*, 4.^a edición, Madrid, 1969, páginas 244 a 251.

4.^a Que los licenciados en Derecho son los que proporcionalmente tienen menos oportunidades dentro del sector privado (casi exclusivamente ejercicio libre de la profesión).

Conclusión.—La concurrencia a las convocatorias de la Administración es la resultante, primordialmente, de dos variables: 1) El contingente de titulados que potencialmente pueden participar en las pruebas selectivas (factor positivo); 2) La capacidad de absorción por parte del sector privado de los diferentes núcleos de profesionales (factor negativo).

Los restantes factores —nivel de retribuciones, prestaciones sociales, oportunidades de carrera, etc.— juegan como elementos coadyuvantes que pueden hacer crecer o decrecer, según las circunstancias, las tendencias anteriores.

Pero ilustremos la conclusión a la que hemos llegado con algunos ejemplos concretos (véase cuadro 3).

CUADRO 3

OPOSICIONES DE CARACTER JURIDICO (40)

| Cuerpo o escala | NUMERO DE ASPIRANTES | |
|---|----------------------|-------|
| | 1960 | 1961 |
| Técnicos de Administración civil | 1.016 | 1.247 |
| Secretarios de Administración local. Primera categoría. | 1.082 | — |
| Jueces y fiscales | — | 794 |
| Inspectores de Trabajo | 253 | — |
| Interventores del Estado en la explotación de ferrocarriles | 220 | — |
| Técnicos de Información y Turismo | 209 | — |
| Abogados del Estado | 169 | — |
| Técnicos de Aduanas | 131 | 148 |

(40) La clasificación que hemos efectuado de las pruebas selectivas tal vez pueda inducir a equívocos. En efecto, la denominación dada al primero de los grupos es puramente convencional. No todas las oposiciones en él comprendidas tienen por sus ejercicios o exámenes, o por las actividades futuras que están llamados a desempeñar los funcionarios, una naturaleza esencialmente jurídica. Por otra parte, no son pruebas exclusivamente reservadas a los licenciados en Derecho. Solamente en las oposiciones para ingreso en el Cuerpo de Abogados del Estado y carrera judicial se da esta circunstancia. En los demás supuestos la base de reclutamiento es varia, llegando inclusive a hacerse ex-

OPOSICIONES DE CARACTER MEDICO-SANITARIO

| Cuerpo o escala | NUMERO DE ASPIRANTES | |
|---|----------------------|------|
| | 1960 | 1961 |
| Médicos forenses | — | 503 |
| Médicos puericultores y maternólogos del Estado, rama maternólogos | 164 | — |
| Médicos puericultores y maternólogos del Estado, rama puericultores | 97 | 127 |
| Médicos de Sanidad Nacional | 58 | — |
| Médicos de LAN | — | 53 |

OPOSICIONES DE CARACTER TECNICO SUPERIOR

| Cuerpo o escala | NUMERO DE ASPIRANTES | |
|---|----------------------|------|
| | 1960 | 1961 |
| Ingenieros industriales (Ministerio de Industria) | — | 139 |
| Ingenieros industriales (Ministerio de Hacienda) ... | — | 78 |
| Arquitectos (Ministerio de Hacienda) | 88 | 62 |
| Ingenieros de telecomunicación | 6 | 10 |

tensiva a todos los titulados superiores (Técnicos de Administración Civil e Inspectores de Trabajo. No obstante, a todas estas pruebas selectivas concurren, fundamentalmente, licenciados en Derecho. Las razones de este predominio son tres: la plétora de abogados existente en nuestro país, la considerable proporción de temas de derecho que figuran en la mayor parte de los programas y la tradición jurídica de algunos de los cuerpos. Como ejemplo significativo, es interesante reseñar un estudio sociológico recientemente realizado por DATA, Sociedad Anónima, sobre «la selección de técnicos de Administración Civil del Estado». En este trabajo se ha puesto de manifiesto que la primacía de aspirantes, tanto en lo que se refiere al número de *presentados* como al de *aprobados*, corresponde a los licenciados en Derecho, con porcentajes del 89 por 100 y 93 por 100, respectivamente. Investigación ENAP-DATA sobre *La selección de Técnicos de Administración Civil en la ENAP*, Madrid, 1970.

Del análisis del cuadro precedente pueden deducirse las siguientes observaciones:

1.^a La afluencia masiva de aspirantes se manifiesta con gran intensidad en las pruebas selectivas de carácter jurídico.

2.^a Las oposiciones de carácter médico-sanitario ocupan una posición intermedia, si bien muestran un claro distanciamiento de las de carácter jurídico.

3.^a Las oposiciones de técnicos superiores son las menos concurridas, aunque muestran notables diferencias entre sí.

En general, es evidente la correlación existente entre las cifras del cuadro 1 (número de alumnos que concluyen los estudios) y las del cuadro 3 (número de aspirantes que concurren a las oposiciones). Las desviaciones que puedan haberse producido son consecuencia de la interferencia del sector privado. Un ejemplo claro nos lo proporcionan los licenciados en Medicina. El contingente de estos posgraduados era muy similar al de abogados. Sin embargo, se han distanciado apreciablemente en las oposiciones. ¿Qué ha ocurrido? Ya decíamos que existía una fuerte demanda privada de *servicios médico-sanitarios*, circunstancia que no tiene paralelo en el caso de los licenciados en Derecho.

4.2 EL PREDOMINIO DE LA OBJETIVIDAD

El ingente número de candidatos que concurrían a las oposiciones determinó la aparición de ciertos fenómenos subsidiarios. Acaso uno de los más notorios fue el predominio del «principio de objetividad». Responde a la lógica más elemental que se pretendiese asegurar la equidad y neutralidad en el reclutamiento. Los poderes públicos trataban de establecer un sistema de «igualdad de oportunidades» para el acceso a la función pública. Favorecía la consolidación de esta tendencia la presión ejercida por la gran masa de candidatos, interesada en asegurar un justo y ponderado juicio de los méritos, sin intromisiones de cualquier clase de privilegio o preferencia.

No vamos a comentar ahora el extenso repertorio de normas reglamentarias que han pretendido asegurar la imparcialidad. La mera consulta de la reglamentación vigente, o de cualquiera de las numerosas convocatorias que aparecen en el *Boletín Oficial del Estado*, proporciona una amplia información sobre este punto. Nos limitaremos, por consiguiente, a recordar las más significativas.

La preocupación del Estado por garantizar la objetividad en el reclutamiento se manifiesta especialmente en todas las disposiciones

que afectan a la composición y actuación de los *tribunales calificadores*, verdadero centro neurálgico del sistema de oposición. Tradicionales han sido en nuestro Derecho común las normas relativas a la recusación de los jueces por razones de parentesco, afinidad, amistad íntima o enemistad manifiesta con las personas a quienes debían juzgar (41). Tal normativa, que tiene su paralelo en el artículo 20 de la LPA, responde a un elemental criterio de ecuanimidad e imparcialidad en el juicio. Pero en relación con los tribunales calificadores existen otras disposiciones que tienen idéntica inspiración. Un ejemplo típico son las normas que fijan la amplitud de estos órganos colegiados, la variedad de procedencia de sus miembros y la necesidad de un mínimo de asistentes para su válida constitución. Generalmente las comisiones calificadoras están integradas por un número de miembros que oscila entre cinco y siete, y se prescribe como «quórum» válido para su constitución la presencia de tres a cinco de los mismos. La procedencia de estas personas es muy variada, pero se advierten tres tendencias típicas: 1) La presidencia corresponde a un alto cargo político (subsecretario o director general) o bien a persona de notorio relieve en el Cuerpo, esta circunstancia confiere al órgano una especial autoridad; 2) Existe una participación minoritaria de la Universidad (uno o dos vocales son catedráticos de disciplinas relacionadas con el programa de oposición), elemento que permite una adecuada valoración científica de los aspirantes; 3) Una considerable mayoría de los vocales (de tres a cinco) pertenecen al Cuerpo de funcionarios correspondiente (42), particularidad que posibilita la valoración empírica de los aspirantes. Esta múltiple y variada participación permite un juicio más justo, equilibrado y ecuaníme. Existen asimismo otras prescripciones reglamentarias que responden a la misma idea. Así, el nombramiento singular de los tribunales para cada convocatoria se perfila como medio que impide la formación de grupos oligárquicos dentro de los cuerpos; las minuciosas precisiones

(41) Art. 159 de la Ley de Enjuiciamiento civil.

(42) Algunos cuerpos de funcionarios no sólo controlan la selección de sus efectivos, sino que han hecho extensiva esta intervención a otros núcleos. Ejemplo típico es el Cuerpo de Abogados del Estado, que participa con un vocal en los tribunales de las oposiciones de Inspectores Técnicos Fiscales, Intendentes al Servicio de la Hacienda Pública, Inspectores Diplomados de los Tributos, Técnicos de Aduanas, Inspectores de Seguros y Ahorros, Arquitectos al Servicio de la Hacienda Pública y Economistas del Estado. Esta participación no sólo demuestra el indudable prestigio de que goza este cuerpo, sino la preponderancia del mismo en el Ministerio de Hacienda (téngase en cuenta que, excepto el caso de los Economistas del Estado, el resto de los cuerpos enumerados están adscritos al Ministerio de Hacienda).

sobre la calificación de los ejercicios y las formas de votación (43) son a modo de un mecanismo de seguridad que previene la adopción de acuerdos parciales o precipitados, y hasta la realización pública de los ejercicios se configura como un sistema de control que favorece la neutralidad.

El principio de igualdad de oportunidades se manifiesta claramente en todas las normas relativas a la publicidad oficial de convocatorias, programas, tribunales calificadores, listas de admitidos y excluidos, etc. Se trata de medidas que proporcionan una adecuada información a todos los candidatos y constituyen verdaderas garantías. Incluso la realización del sorteo para determinar el orden de actuación de los aspirantes es consecuencia del aludido principio, pues en oposiciones numerosas son conocidas las ventajas que pueden derivarse de ello.

En fin, el predominio de la objetividad dentro de las oposiciones ha sido tal que comúnmente se acepta este procedimiento selectivo como el medio más seguro frente a la arbitrariedad.

4.3 LAS «DESVIACIONES» DEL SISTEMA

Sobre el tema de los defectos y quiebras de la oposición existe una extensa bibliografía (44). La mayoría de los críticos han coincidido en señalar los siguientes aspectos negativos: 1. El carácter predominantemente memorístico de las pruebas; 2. La falta de profesionalidad y especialización en los tribunales, y 3. La inadecuación entre los ejercicios y las funciones. Las objeciones son tan certeras, y de tal modo han calado en la conciencia colectiva, que casi huelga todo comentario. Sin embargo, suele olvidarse que alguna de estas deficiencias no han surgido en el propio sistema, sino que son fruto

(43) La regla general es que la calificación de cada aspirante en los diferentes ejercicios sea la media aritmética de las puntuaciones concedidas por todos los miembros asistentes. En esta norma es patente la idea de equilibrio y ponderación. Pero, en ocasiones, se llega todavía más lejos, prescribiéndose la no contabilización de las notas máxima y mínima. (Así, en las oposiciones de Inspectores de Trabajo, Profesores Químicos de Laboratorios de Aduanas, Intendentes al Servicio de la Hacienda Pública, Inspectores Diplomados de los Tributos e Inspectores de Seguros y Ahorro.)

(44) Para el lector interesado por estas cuestiones le remitimos a los artículos publicados en DA por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: «La selección de funcionarios públicos» (núm. 6, 1958); JOSÉ MARÍA LOZANO IRUESTE: «El ingreso de los funcionarios públicos» (núm. 16, 1959); MIGUEL SIGUÁN SOLER: «La selección para ingreso en la Administración pública» (núm. 26, 1960), y JUAN ALFARO ALFARO: «La selección de funcionarios públicos» (núms. 66-67, 1963). Vid. también JESÚS LÓPEZ MEDEL, *ob. cit.*, pp. 77 a 98.

de un fácil mimetismo. Es patente que las oposiciones han rendido un culto excesivo a la memoria, con menosprecio de facultades intelectuales no menos estimables, como la lógica, el ingenio, la reflexión..., pero ¿hasta qué punto esta realidad no responde al modelo de nuestro sistema educativo? No hace mucho tiempo, escribía Antonio Tovar: «El memorismo, la rutina, la falta de todo problema sinceramente planteado, son el defecto mayor de nuestra educación» (45). Y si tal ha sido durante mucho tiempo el ejemplo dado por nuestras instituciones docentes, ¿por qué esperar que la oposición se hubiese sustentado sobre otras bases? Defecto, sí, y muy grave, el sesgo predominantemente memorístico que fueron tomando algunas oposiciones; pero, por desgracia, las raíces del mal hay que buscarlas en nuestra enseñanza media y superior.

Otra cuestión, con frecuencia también silenciada, son los graves riesgos que podrían derivarse de una excesiva profesionalización de los tribunales. Porque la profesionalización, estrictamente entendida, equivale a la permanencia. Refiriéndose a este tema, González Pérez considera que «la función de examinar, de calificar, como cualquier otra, exige una especialización, una preparación... De aquí que la primera exigencia de una adecuada regulación de la oposición sea la *permanencia de los tribunales examinadores*» (46). El planteamiento es correcto y científicamente no admite ninguna objeción. Pero se olvidan otros matices. La permanencia, la continuidad, no solamente confiere una mayor especialización y competencia, sino que determina la aparición de núcleos de poder y una fácil aproximación al favoritismo y la parcialidad. Con esto no pretendemos negar la conveniencia de la especialización, pero moderadamente entendida. En cualquier caso, parece prudente la renovación sistemática y en proporción adecuada de algunos de los miembros de las comisiones calificadoras. Sobre todo, cuando esta variabilidad es factible sin romper por completo con el criterio de una competencia profesional mínima en todos los jueces.

De las «desviaciones» del sistema, tal vez la más inconsecuente ha sido la progresiva inadecuación entre las pruebas y las funciones; es decir, el distanciamiento paulatino entre los ejercicios de la oposición y las actividades del funcionario. Ha sido fenómeno habitual la complicación de las pruebas selectivas, sin que este renovado rigor, esta dificultad creciente, respondiese a un deseo de aumentar la eficacia de los funcionarios. La realidad demostraba que los cono-

(45) ANTONIO TOVAR: *Universidad y educación de masas*, Barcelona, 1968, página 27.

(46) JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *ob. cit.*, núm. 6 de DA, Madrid, 1958.

cimientos, capacidades y esfuerzos demandados a los aspirantes, cada vez se hallaban más distantes del «marco futuro de actividades» (47). ¿Cuáles eran las razones de este progresivo rigor? La causa principal era la gran concurrencia de candidatos: la propia masa de aspirantes imponía niveles de preparación más altos y las convocatorias parecían acomodarse a esta creciente competencia (se ampliaban los programas, surgían nuevos ejercicios, etc.). Pero sobre esta circunstancia incidía otra motivación: la política de prestigio de los diferentes cuerpos. Y no pocas veces se especulaba al alza de las retribuciones, no porque lo demandase la justicia, sino apoyándose en la artificiosa y absurda dificultad de las pruebas selectivas. Este proceso de complicación estéril de las oposiciones casi ha llegado hasta nuestros días. Diríamos que ha persistido hasta que la disminución del número de aspirantes ha hecho aconsejable la instrumentación de sistemas selectivos más «atractivos» y «coherentes». Pero esta cuestión corresponde al tema que trataremos en el siguiente capítulo: «La crisis de las oposiciones».

(47) «Los ejercicios de la oposición —dice Jordana de Pozas— acreditan un conjunto de cualidades que muchas veces no son necesarias, ni siquiera importantes, para el ejercicio de la función que se trata de desempeñar.» Vid. LUIS JORDANA DE POZAS: *Ob. cit.*, p. 21.