

# SELECCION Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR

Por ALEJANDRO NIETO

Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad de Alcalá de Henares.

*Sumario:* I. PECULIARIDADES DEL SERVICIO EXTERIOR.-II. LOS TRES NÚCLEOS DE PERSONAL: 1. El personal local. 2. Funcionarios de Cuerpos de la Administración del Estado. 3. La carrera diplomática. 4. Cónsules honorarios.

## I. Peculiaridades del Servicio Exterior

Los temas objeto de la presente conferencia sólo pueden comprenderse desde la perspectiva de las peculiaridades propias del Servicio Exterior o, mejor todavía, del personal al servicio de la Administración Exterior del Estado. Peculiaridades objetivas que condicionan -y al tiempo explican- el *régimen de este sector de la Función Pública española, que necesariamente ha de ser distinto al que podría llamarse común o general.*

En lo que aquí atañe, las más importantes de estas aludidas peculiaridades son:

1.<sup>a</sup> *Dispersión geográfica de los destinos* que, no obstante la progresiva facilidad de las comunicaciones, incide en algunos aspectos, por no decir todos, del servicio. A tal propósito basta pensar en que la distancia desestimula la movilidad de los funcionarios y, al tiempo,

fomenta el aislamiento de las actuaciones. En definitiva, *en la Administración Exterior no existe la permeabilidad propia de las Administraciones Públicas, deliberadamente fomentadas por la Ley 30/1984, de 2 de agosto*, sobre medidas para la reforma de la Función Pública, que en estos ámbitos encuentra una barrera de aplicación, prácticamente insuperable, y que se consagra en la *salvedad que se establece en su artículo 1.2* para el «personal destinado al extranjero».

2.<sup>a</sup> *Heterogeneidad: en su doble vertiente -orgánica y funcional-*, y que se traduce en el hecho de que las oficinas en los distintos países, aunque sean funcionalmente similares, son distintas entre sí; de la misma manera (y sobre esto hemos de insistir luego) que, dentro de cada país, coexisten una serie de oficinas y servicios absolutamente heterogéneos, aunque todos estén cubiertos bajo el mismo rótulo de Administración Exterior.

3.<sup>a</sup> *Variedad lingüística* que, por un lado, agrava las dificultades de selección y perfeccionamiento (al tiempo que genera la creación de grupos lingüísticos «naturales» de candidatos) y, por otro lado, impone obvias exigencias de formación y perfeccionamientos lingüísticos especializados.

4.<sup>a</sup> *Homologación con sistemas extranjeros e internacionales*. A diferencia de lo que sucede con la Administración del Estado, que mantiene una inequívoca autonomía institucional sin perjuicio de las influencias extrañas, de ordinario técnicas y tecnológicas, la Administración Exterior está sujeta a una homologación fáctica (y también jurídica) con los sistemas organizativos extranjeros e internacionales. Por así decirlo, las Administraciones Exteriores de cada país forman un bloque homogéneo, cuyas unidades se aproximan más entre sí (con independencia de la nacionalidad de cada una) que a las Administraciones nacionales centrales. Piénsese, por ejemplo, en el rigor uniformista de las categorías de la carrera diplomática y consular, que tanto sorprenden desde una óptica española, hoy tendente a considerarlas como «privilegios corporativos».

5.<sup>a</sup> *Aplicación particularmente intensa del Derecho internacional y del extranjero*. La circunstancia de que la Administración Exterior de cada Estado constituya un cierto islote dentro de la organización política del Estado receptor, le hace particularmente sensible a los ordenamientos jurídicos internacional e interno del Estado en que se encuentra. En todo caso, hay una superposición de ordenamientos, de

tal manera que el Derecho de cada Administración Exterior se encuentra sujeto indefectiblemente –o al menos condicionado– por el Derecho interno del país de residencia, desnaturalizando así las instituciones originarias de la Función Pública. A tal propósito puede tenerse presente el estatus diplomático o consular de determinados funcionarios y que, con el apoyo de los convenios internacionales, opera al margen del Derecho español. Como es igualmente el caso de la aplicación del Derecho laboral del Estado receptor a los trabajadores contratados por el Estado español.

6.<sup>a</sup> *Estatización.* Con frecuencia suele hablarse de la «politización» del Servicio Exterior. En rigor, lo que aquí aparece es una estatización de funciones, consecuente del carácter de representación del Estado que tienen sus órganos más significativos. *Cuanto sucede en una Misión Diplomática no atañe –y jurídicamente no se imputa– únicamente a un Departamento (el de Asuntos Exteriores) y ni siquiera a la Administración del Estado* (en cuanto titular de una personalidad única, como dice nuestra Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), *sino al propio Estado, en cuya representación obra.* Con lo cual se explican las especiales garantías con que se rodea a su personal, sujeto a privilegios, desde luego; pero privilegios en sentido técnico, es decir, como peculiaridades de régimen, y no simplemente como beneficios. Porque la realidad es que los privilegios diplomáticos tienen de ordinario un contenido inequívocamente negativo o perjudicial para sus titulares, a quienes se imponen obligaciones que son inimaginables en el resto de la Función Pública.

7.<sup>a</sup> *Variedad funcional.* La denominación de Administración Exterior del Estado evoca, en un primer momento, una organización unitaria; pero, como antes se ha apuntado, la realidad es muy otra, puesto que por debajo de este denominador común vive una heterogeneidad funcional extraordinariamente grave. Junto al gran bloque de las funciones diplomáticas (que pueden considerarse típicas) están las funciones consulares, no menos importantes, y con el transcurso de los años, cada día se afirman más otras funciones sectoriales, prolongación de los Departamentos de la Administración del Estado (Defensa, Comercio, Trabajo, Turismo, etc.), constituyendo al final un conjunto abigarrado que, en último extremo, termina siendo una prolongación de toda la Administración del Estado, de todos y cada uno de los Ministerios. *Por así decirlo, la Administración Exterior del Estado es*

*una Administración del Estado de escala reducida. Y esta pluralidad es la gran cruz, la gran dificultad de su Función Pública, nunca resuelta del todo, puesto que el elemental e insoslayable principio de la unidad de acción del Estado tropieza con los impulsos centrifugos de cada Departamento, que quiere imponer sus propias reglas, no sólo funcionales, sino también funcionariales.*

8.<sup>a</sup> A esta variedad funcional se corresponde lógicamente una *variedad orgánica*, que se traduce en la amplia gama de Misiones Diplomáticas, Representaciones permanentes, Delegaciones, Oficinas Consulares y, sobre todo, la inextricable red de los órganos, servicios e instituciones dependientes de los demás Departamentos sectoriales de la Administración del Estado, es decir, de los Ministerios distintos al de Asuntos Exteriores. Así las cosas, y como veremos luego, el personal al servicio de la Administración del Estado resulta, en realidad, una mera abstracción, que no puede abordarse de manera unitaria, obligando –y así se hará– a establecer diversas matizaciones y distingos.

9.<sup>a</sup> *Competencias exclusivas de la Administración del Estado.* Con posterioridad a la Constitución de 1978, las competencias públicas se han desparramado entre las distintas Comunidades autónomas, en términos que no es el caso relatar aquí. Pero lo que a nuestros efectos interesa es la constatación de que las relaciones internacionales –la Administración Exterior del Estado, en suma– es una de las pocas competencias sobre las que el Estado tiene absoluta exclusividad, y por razones obvias. Lo cual no impide, sin embargo, la creciente aspiración de las Comunidades autónomas a instalar servicios en el extranjero y a establecer relaciones internacionales directas, complicando con ello un panorama que, al menos desde el punto de vista constitucional, es en principio aceptablemente sencillo.

10. Y, en fin, por terminar este breve decálogo, ha de darse singular importancia al dato de la *tradición é incluso de la inercia*. La diplomacia es una función estatal tan antigua como la defensa (en el fondo, la guerra); más remota incluso que la propia monarquía. Lo cual significa que con el transcurso de los siglos se ha ido consolidando un entramado convencional, si se quiere, pero muy eficaz, escasamente receptivo a las innovaciones reformadoras y, mucho menos, revolucionarios. Quede claro, sin embargo, que con esta frase no se está haciendo una apología de la rutina, sino constatando simplemente una realidad. Por ello, las reformas burocráticas suelen resbalar por la vieja epidermis

del Servicio Exterior, cuyos privilegios (en el sentido, antes dicho, de peculiaridades de régimen jurídico) no están siempre, bien es verdad, justificados, pero que suelen apoyarse en una experiencia centenaria, capaz de resistir los embates pasajeros de las modas reformadoras.

Una vez expuesto este decálogo, estamos ya en condiciones de precisar un poco más los principios inspiradores de la selección y perfección del personal del Servicio Exterior. Y subrayamos lo de «principios», porque nuestro objetivo no consiste en exponer la legislación vigente (que se supone conocida), sino en describir las líneas fundamentales de lo que podría considerarse como un sistema lógico de su ordenación.

## II. Los tres núcleos de personal

Por muy heterogéneas que sean la organización y las funciones de la Administración Exterior del Estado (y ya hemos visto que lo son en grado sumo), hay un dato común a todas ellas, que nos va a servir para desarrollar nuestro tema, a saber: el personal del Servicio Exterior puede categorizarse, sin excepciones, en *tres núcleos sociológicos*, a los que se corresponden con exactitud otros tres bloques normativos: 1. *El personal local*. 2. *Los funcionarios pertenecientes a Cuerpos de Administración del Estado*, y 3. *Funcionarios de la Carrera Diplomática*. Examinémoslos por separado.

### 1. EL PERSONAL LOCAL

A) Con esta denominación nos estamos refiriendo –convencionalmente– a aquellos servidores de la Administración Exterior del Estado que tienen vocación de permanencia en el lugar de su destino. Es decir, que por razones personales y sociales tienen interés en trabajar en un país, e incluso en una localidad determinada, y su deseo es permanecer allí durante toda su carrera.

Son residentes, pues, en el sentido real (no jurídico) del término. En una localidad determinada están establecidos, allí han echado sus raíces y para ellos la movilidad –tan deseada por otros funcionarios– carece de sentido, hasta tal punto que ordinariamente renunciarían al trabajo si es que hubieran de trasladarse, puesto que ello supondría una

alteración demasiado profunda en su vida. Por así decirlo, son antes residentes que funcionarios, y el servicio en la Administración Exterior del Estado es un mero accidente laboral o profesional.

La raíz de este personal es, como se ha apuntado, la residencia, y con ella, íntimamente relacionada, la lengua. De ordinario ocupan puestos subordinados (hasta el nivel de Canciller) y constituyen la auténtica columna vertebral de las oficinas. Ellos permanecen, mientras que los funcionarios que vienen de España van y vienen. Ellos garantizan la continuidad de la organización y a ellos tienen que dirigirse —y de ellos en cierto sentido dependen— las sucesivas promociones de los demás funcionarios: desde el Embajador hasta el Delegado de Turismo.

B) La insustituibilidad de este personal hace que en muchas ocasiones esté formado por «*extranjeros*», es decir, por naturales del país, habida cuenta de que en muchos lugares no es fácil encontrar españoles disponibles y capacitados para cumplir estas funciones. El dominio de la lengua y de las relaciones sociales del país es su gran triunfo y lo que verdaderamente les capacita. A lo que hay que añadir el dato, ya apuntado, de su *permanencia y continuidad*.

Habiendo renunciado de antemano a la movilidad, no consideran como un perjuicio la dificultad (tratándose de extranjeros: la imposibilidad) de adquirir la condición de funcionarios y el *título jurídico de la relación de servicios es el contrato laboral*. Al menos esto es lo que debiera ser, puesto que de momento existen otras coberturas legales, en ocasiones ambiguas, que producen situaciones literalmente caóticas. La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública ha acertado en este punto, puesto que, al suprimir los viejos contratos administrativos y figuras atípicas, reconduce la fórmula legal a los contratos laborales, con sometimiento al Derecho laboral español, si es que el Derecho interno del país así lo permite.

Cuando se imponga definitivamente esta fórmula se habrá logrado una deseable transparencia y uniformidad (ya que no unidad, que no interesa ni es posible) en este grupo de personal.

C) La selección debiera hacerse directamente por el Jefe de la Misión, puesto que es quien conoce la realidad del país y las posibilidades de su mercado de trabajo, y a él debiera corresponder el decidir, de acuerdo con las circunstancias, si tal selección debe ser realizada de forma directa o a través de convocatorias públicas. En este punto, los excesos de reglamentismo pueden ser fatales, puesto que no

hay norma capaz de prever las innumerables variantes que cada país y cada coyuntura ofrecen.

La facultad de selección no debe confundirse, sin embargo, con la de nombramiento. El contrapeso de la «autonomía» del Jefe de la Misión debe buscarse en el control ministerial y, a tal efecto, nada mejor que reservar al Ministerio de Asuntos Exteriores (dejemos de momento la problemática de los servicios dependientes de otros Ministerios) los nombramientos, a propuesta del Jefe de la Misión, responsable de la selección.

D) En cualquier caso, la peculiaridad jurídica y organizativa más interesante de este personal y de este sistema de selección consiste en el dato de que ingresan directamente en la Administración Exterior del Estado a través de un puesto de trabajo determinado y no de un Cuerpo. De tal forma cristaliza el dato sociológico, ya indicado, de su vocación de permanencia y correlativa renuncia a la movilidad. La única movilidad imaginable es la vertical, pero dentro de la oficina en que prestan sus servicios.

E) En cuanto a su perfeccionamiento, si somos realistas, hay que aceptar que sustancialmente consiste en la práctica cotidiana, ayudada, quizá, por las mejores luces intelectuales y jurídicas de sus superiores de carrera. La posibilidad de técnicas de perfeccionamiento a través de cursillos y similares no puede ser desdeñada, naturalmente, y en muchos casos resultaría de gran utilidad y dignificaría los conocimientos especializados de este personal; pero se trata de algo demasiado costoso, que únicamente podría –y debería– intentarse de manera excepcional y a título de ensayo.

## 2. FUNCIONARIOS DE CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La superposición y convivencia de grupos de personal –unos locales y otros generales– es un fenómeno habitual de la Administración Pública española, que siempre se ha ajustado a este modelo cuando de unidades administrativas de ámbito local se ha tratado. Tal es el caso, concretamente, de la Función Pública de las Corporaciones Locales, integrada desde 1924 a 1984 por personal propio de la Corporación –inamovible– y por funcionarios de los llamados Cuerpos Nacionales, de superior formación, a quien correspondían los puestos de importancia y que se trasladaban de una Corporación a otra de acuerdo con sus conveniencias personales.

El modelo se asemeja mucho, por tanto, al de la Administración Exterior del Estado, que aquí se está describiendo. El hecho de que el personal «local» o permanente resulte imprescindible e incluso constituya la «espina dorsal» de la organización, no obsta a la necesidad de contar con otros funcionarios de superior capacitación técnica y de mayor confianza burocrática y política. Más aún: lo que antes se ha calificado de ventaja respecto del personal permanente —la continuidad en el destino y el arraigo social— puede ser considerado desde otro punto de vista como una desventaja, en cuanto que con ello se incurre en el riesgo del localismo, es decir, del predominio de intereses territoriales y, sobre todo, se impide la permeabilidad de la red organizativa de la Administración Exterior, lo mismo entre sus distintas oficinas que entre ellas y el Estado.

El éxito de una buena Función Pública consiste, pues, en una adecuada ponderación de estos dos factores; sin perjuicio de reconocer que en la realidad dicha ponderación no suele ser el resultado de una política deliberada, sino más bien de las circunstancias del mercado. Porque si, por ejemplo, parece muy fácil reclutar funcionarios de la Administración del Estado con destino a Francia o al Reino Unido, resulta muy difícil encontrar a funcionarios que estén dispuestos a trasladarse a Monrovia.

Si a esto añadimos que la Administración tiene positivo interés en que los cargos de responsabilidad sean ocupados por funcionarios, conocedores de la política oficial, tanto burocrática y de servicio como política en sentido estricto, y que, además, las retribuciones estimulantes empiezan en los cargos elevados, se comprende muy bien que de hecho únicamente los puestos de alguna importancia sean ocupados por funcionarios de Cuerpos de la Administración del Estado. La pericia, la confianza y los estímulos retributivos son factores que, en consecuencia, se conjugan para favorecer la presencia de funcionarios en los cargos medios, y más todavía en los elevados, de las Oficinas del Servicio Exterior.

A) La selección opera en este grupo en dos fases: en la primera se accede a la Función Pública estatal, de ordinario sin grandes expectativas de pasar algún día a la Administración Exterior. La segunda fase implica la provisión por un funcionario determinado de un puesto del Servicio Exterior, que produce la adscripción de aquél a la *Función Pública de la Administración Exterior del Estado*. Una adscripción que,



por lo demás, suele tener un *carácter transitorio*, puesto que la vocación de estos funcionarios no es el Servicio Exterior sino la Administración del Estado. Su destino en el extranjero constituye, por lo común, una simple peripecia de su carrera administrativa.

La primera fase de la selección no ofrece, por ende, peculiaridad alguna respecto de la selección general de funcionarios. En cambio, la segunda ha de concentrarse en la especial capacitación para ocupar el puesto de referencia, rigiendo aquí, sin embargo, *los principios generales de provisión de puestos de trabajo*.

B) Hecha esta advertencia genérica, conviene introducir a continuación una serie de precisiones, porque no es lo mismo la selección-provisión de funcionarios de un Cuerpo de los llamados generales (técnicos, administrativos) que de los funcionarios de cuerpos dependientes de un Ministerio determinado (aquí prescindimos también, de momento, de la Carrera Diplomática), puesto que en ellos puede haber una cierta vocación tendencial a ocupar alguna vez puestos de la Administración Exterior, como sucede con los técnicos comerciales.

Y en otro orden de consideraciones, también hay que distinguir según la Oficina de destino. Porque tampoco es el mismo el caso de las Misiones Diplomáticas y Representaciones Permanentes o Delegaciones que el de las Agregadurías sectoriales y los demás servicios e instituciones de la Administración del Estado radicadas en el extranjero, cuya dependencia con un Departamento determinado, distinto del de Asuntos Exteriores, es indudablemente más fuerte y, por consecuencia, también es alta la participación de funcionarios procedentes de tales Ministerios.

C) Sea como fuere, *la selección-provisión debe estar dominada por dos principios, que deben armonizarse con exquisita prudencia: Por un lado, la relativa independencia de los Departamentos afectados a la hora de seleccionar su personal en estos servicios e instituciones; y por otro, el insoslayable control del Ministerio de Asuntos Exteriores.*

La armonización de estos dos factores no es fácil políticamente, desde luego, habida cuenta de los tradicionales recelos interministeriales y de las consabidas tensiones para ocupar parcelas concretas de la Administración Pública; pero al menos desde el punto de vista técnico, existen fórmulas depuradas de articulación, que cristalizan en lo que la doctrina ha llamado «*procedimientos bifásicos*».

Según ésto, el procedimiento de selección se descompone analíticamente en varias fases, cada una de las cuales corresponde a un

Ministerio determinado, de acuerdo con la siguiente ejemplificación casuística:

a) *Tratándose de puestos de trabajo adscritos a funcionarios de un Cuerpo dependiente de un Ministerio determinado*, a este Departamento ha de corresponder la tramitación del bloque fundamentalmente del expediente de selección, es decir, la redacción de las bases de la convocatoria, la designación de los órganos de selección y la propuesta de resolución; mientras que al Ministerio de Asuntos Exteriores corresponde únicamente, en su función de control y coordinación, la convocatoria (que incluso puede ser delegable) y el nombramiento según la propuesta del Departamento sectorial.

b) *Tratándose de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Cuerpos generales*, es decir, no dependientes de un Ministerio concreto, adquiere el Ministerio de Asuntos Exteriores mayor protagonismo, pero sin llegar a la exclusividad. A este Ministerio corresponde, como en el caso anterior, la convocatoria y el nombramiento. Pero las otras piezas claves del expediente deben estar en manos de comisiones interministeriales, que son quienes deben redactar las bases de la convocatoria y proponer la constitución de los órganos de enjuiciamiento de los candidatos; conjugándose así los intereses, eventualmente contrapuestos, de los distintos departamentos afectados. Técnica que se extiende también a los supuestos de puestos reservados, no ya a funcionarios de los Cuerpos generales, sino de funcionarios de varios Cuerpos especiales, pero indistintamente (como podría ser el caso de concurrencia de miembros de la Carrera Diplomática y de técnicos comerciales).

De esta manera, si se respetan las reglas del juego, puede conseguirse sin dificultades la armonización a que antes se aludía. Porque sería excesivo que el Ministerio de Asuntos Exteriores desplazase la iniciativa y actuación de los demás Ministerios afectados (sobre todo tratándose de puestos de trabajo directamente relacionados con ellos) y, por otro lado, se quebrantaría el principio de la unidad de acción y de control del Ministerio de Asuntos Exteriores, si no se le diese una cierta participación en el expediente. Armonización que, como se ha visto, cristaliza en fórmulas distintas según los distintos tipos de puestos de trabajo.

D) En cuanto al perfeccionamiento, tampoco pueden darse reglas de aplicación general, habida cuenta de la diversidad de supuestos.

a) Tratándose de funcionarios de un Cuerpo dependiente de un Ministerio determinado, ya se ha dicho que aquí opera una cierta vocación tendencial hacia el exterior en el momento de ingresar en el Cuerpo y, en todo caso, a este Ministerio habría de corresponder el perfeccionamiento de los funcionarios que pasasen a la Administración Exterior.

b) Tratándose, en cambio, de funcionarios de Cuerpos generales, las reglas tradicionales de la Administración Pública española siempre han dado por supuesto que el perfeccionamiento no era necesario puesto que a través de la selección ya se escoge a los especialistas. Y, sin embargo, la realidad no es así: la complejidad creciente de las funciones administrativas hace ilusoria esta idea de la perfecta capacitación inicial y, además y sobre todo, el perfeccionamiento es el modo más eficaz de lograr la implantación de un estilo de servicio homogeneizado, que sirva para romper la dispersión de intereses y de técnicas de gestión, inherente a la dispersión geográfica propia de la Administración Exterior del Estado.

En otras palabras: por muy rigurosa que sea la selección de estos funcionarios, resulta imposible lograr que acrediten un dominio de las pericias que han de ejercitar en su nuevo puesto, aunque sólo sea por la circunstancia de que no se les han exigido para ingresar en el Cuerpo y, además, gracias a un adecuado perfeccionamiento es como puede homogeneizarse su mentalidad burocrática.

El perfeccionamiento de estos funcionarios encuentra, sin embargo, una barrera infranqueable, a saber, la de su rentabilidad personal e institucional. Porque si, tal como hemos dicho, el destino de los mismos es por naturaleza temporal y alguna vez han de regresar a la Administración del Estado, es claro que no pueden tener demasiados estímulos para su perfeccionamiento, habida cuenta de que al cabo de unos años ya no van a necesitar las pericias así adquiridas. Tal es, en último extremo, el precio que hay que pagar por esta temporalidad y por el derecho que se reconoce a los interesados a regresar a sus puestos de origen. Salvedad que no implica necesariamente, como es obvio, la posibilidad de un perfeccionamiento continuado, pero que obliga a un enorme realismo en su implantación y a un cálculo cuidadoso de su rentabilidad individual y administrativa.

E) Deliberadamente se ha dejado para el final el tema de los Consejeros y Agregados sectoriales, sobre cuya problemática incide otra

superior, a saber: la de cuáles de estos puestos de trabajo van a estar reservados a funcionarios de un Cuerpo o indistintamente a funcionarios de varios de ellos. Desde esta perspectiva, la cuestión, por muy candente que sea, excede de los planteamientos de la Ponencia; pero no sería lícito dejar a un lado la existencia de tan graves peculiaridades.

Tratándose de puestos de tan elevada responsabilidad y que exige un dominio tan afinado de técnicas específicas de gestión, podría suponerse que en ellos el perfeccionamiento es aún más necesario que en los demás. Y, sin embargo, la práctica administrativa española ha rechazado siempre la posibilidad de su implantación que, en casos extremos, podría considerarse incluso como una injuria personal. Entre nosotros se da por supuesto que la capacidad queda suficientemente demostrada en el concurso de selección-provisión, puesto que ésta ha de recaer en quienes hayan probado una auténtica y suficiente especialización.

Y, sin embargo, aquí convendría ser mucho más modestos. Porque aceptando, si se quiere, que no sea necesario un curso de perfeccionamiento global, puesto que se da por sentado que la capacitación ya ha sido probada en la selección-provisión, nadie puede negar, sin embargo, que la Administración moderna está sujeta a un rito tan rápido de evolución, que la formación permanente es poco menos que obligada, sin desdoro para nadie. La entrada de España en las Comunidades Europeas, la publicación de la Constitución, los cambios económicos y legislativos son fenómenos cuya inteligencia no puede lograrse siempre a través de meras técnicas autodidactas.

De esta manera se incurre en una notoria paradoja: cuanto más elevado es el cargo y más necesaria resulta la capacitación individual y la sensibilidad al cambio, menos preocupaciones hay para el perfeccionamiento y más se deja a la iniciativa personal y a la experiencia. La experiencia es imprescindible, desde luego, e incluso insustituible, pero no lo es menos el perfeccionamiento permanente.

En este punto resulta aleccionador el ejemplo de las grandes empresas privadas y, sin excepción, de las transnacionales, quienes invierten cada día en el perfeccionamiento de sus altos cargos y tanto más cuanto más altos son. Además, ésta es la mejor fórmula de evitar que se formen compartimentos estancos entre la grandes unidades administrativas.

### 3. LA CARRERA DIPLOMÁTICA

El caso de la Carrera Diplomática es conocidamente singular, puesto que se trata de un Cuerpo cuya selección se ha operado con criterios propios de un futuro e inevitable –y continuado– servicio en la Administración Exterior y donde, además, la experiencia en este terreno es permanente. Ahora bien, como el tema corresponde a otra ponencia, ha de ser marginado en la presente.

### 4. CÓNSULES HONORARIOS

Por razones sistemáticas resulta también ineludible hacer una alusión –aunque sea una mera alusión– a los cónsules honorarios, cuyas funciones, jurídicamente subordinadas, tienen sin embargo una enorme importancia. Nuestra legislación no se ocupa del tema, que deja a la discrecionalidad del Ministerio de Asuntos Exteriores y no se plantea siquiera la posibilidad de su perfeccionamiento.

Desde el punto de vista lógico, esto es inadmisibile, pero la realidad se impone con mayor fuerza y así habrán de seguir las cosas, previsiblemente por mucho tiempo. Además esta carencia puede tener incluso una explicación formal desde el momento en que las Oficinas consulares honorarias están sujetas a las instrucciones de las Oficinas consulares de carrera, cuyos jefes pueden suplir, eventualmente, las deficiencias técnicas de los cónsules honorarios en sus distintas variedades.

