

# LA SELECCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS 35.082

Por JESUS GONZALEZ PEREZ

La eficacia de la Administración depende fundamentalmente de la calidad humana y profesional de los funcionarios; de aquí que cada día se preste mayor atención a su selección. El autor, después de analizar las condiciones generales para ingreso en la Administración, plantea los problemas más importante de la selección, mostrándose partidario de la unificación de pruebas para todo el personal con cometidos semejantes y de la profesionalización de los tribunales examinadores.

## I. INTRODUCCION

Quizá no exista problema más delicado para la Administración moderna que la selección de sus funcionarios. Pues sólo a través de un procedimiento idóneo podrá reclutar el personal que necesita para una perfecta realización de los vastos y complejos fines por ella asumidos. Y, como todos los problemas que surgen al intentar una ordenación general de los funcionarios públicos, no se presenta aislado, sino íntimamente vinculado a otros muy distintos.

Es más, el primer problema que la selección plantea es el de la regulación misma de la función pública. Pues sólo cuando esta regulación ofrezca el aliciente de un adecuado sistema de garantías y derechos podrá contarse entre los aspirantes con un personal capacitado. En otro caso resulta inevitable que lo mejor de nuestra juventud dirija sus pasos hacia metas más atrayentes, y sólo los fracasados, los que no hayan logrado triunfar en aquellos otros caminos, buscarán un puesto en la función pública.

El panorama que ofrece la Administración española no deja de ser sugestivo, lo que explica que el número y calidad de los aspirantes a ingresar en ella sean extraordinarios. Pues si bien es cierto que en muchos aspectos el sistema de derechos que se reconocen al funcionario no es muy halagüeño, ello queda compensado con un cierto ambiente de transigencia en materia de compatibilidades.

Pensemos en este último problema. Mucho se ha hablado y escrito sobre las normas de incompatibilidad. El problema no es tan simple como a primera vista parece. Porque, pese a sus inconvenientes, la compatibilidad, por un lado, da al funcionario un contacto con la realidad y una experiencia que, al menos en determinadas esferas, resulta sumamente útil en el servicio de la Administración. Y, por otro, la compatibilidad de hecho

ha permitido contar con personal excelentemente preparado, que, en otro caso, hubiese sido difícil retener al servicio de la Administración.

Sin embargo, parece evidente que los perjuicios resultantes de la generalización del sistema de compatibilidades son, por el momento, innegables.

Porque, según la clase y categoría de los funcionarios, el régimen ha de ser distinto. Pero en todo caso, se impone la necesidad de optar, con carácter previo, por una de estas soluciones:

a) Mantener el falso sistema de tolerancia, más o menos acentuado. Como esta solución pugna con elementales principios de organización, debe ser rechazada.

b) Eliminar la tolerancia sobre incumplimiento de los deberes elementales. Como en este caso, el estatuto reglamentario que se ofrece no es lo suficientemente atractivo, esta solución se traduciría en un descenso del nivel medio de los aspirantes, que si en las escalas medias e inferiores no tendría repercusión la tendría—y funesta—en las escalas superiores. De aquí que no resulte aconsejable, al menos inicialmente, respecto de estas últimas.

c) Buscar una fórmula intermedia y realista, que permita, dentro de ciertos límites, la compatibilidad con otras actividades, distinguiendo clases y categorías de funcionarios.

Esto supuesto, dos son las grandes cuestiones que la selección plantea: condiciones o requisitos exigidos a los aspirantes y procedimiento para seleccionar, entre los aspirantes, a los que en definitiva han de ser nombrados.

## II. CONDICIONES PARA EL INGRESO EN LA FUNCION PUBLICA

Las condiciones que las reglamentaciones vigentes vienen exigiendo para ingresar en los distintos "Cuerpos" o "Servicios" son, en líneas generales, aceptables. Vale la pena, sin embargo, que nos planteemos algunas cuestiones sobre estas condiciones tradicionalmente exigidas.

### 1. CIUDADANÍA

Parece indudable que debe exigirse la ciudadanía española para ingresar al servicio de la Administración.

### 2. APTITUD FÍSICA

Salvo en ciertos Cuerpos especiales, la aptitud física se acredita con la simple presentación de un certificado médico. Si pensamos que las funciones administrativas normales no suelen exigir condiciones físicas especiales de

salud, no parece prudente modificar aquel sistema por el del examen médico personal del aspirante. Y hasta quizá fuera conveniente suprimir este requisito, formulario en la inmensa mayoría de los casos.

### 3. E D A D

Habría que tener en cuenta las distintas clases de funcionarios. En principio, las edades exigidas actualmente pueden mantenerse. Ahora bien: conviene señalar que, en todo caso, la mayoría de edad es suficiente para ingresar en cualquier Cuerpo o Servicio de la Administración. No existe función de carácter profesional que exija una edad superior. En este sentido, se impone una modificación de cuantas disposiciones especiales se opongan a esta regla general.

### 4. S E X O

Aun cuando en este aspecto se ha dado un paso decisivo, pues apenas si existen Cuerpos o Servicios en que el hecho de ser mujer constituya obstáculo infranqueable al acceso, todavía existen Cuerpos en que así ocurre. Urge terminar de una vez con esta limitación, que única y exclusivamente debe mantenerse en supuestos especialísimos y realmente justificados.

### 5. L A M O R A L I D A D

Debe limitarse esta condición a no tener antecedentes penales. No parece prudente exigir otra forma de acreditar la "moralidad", ante la dificultad de arbitrar una prueba objetiva acreditativa de este extremo. Los certificados de "buena conducta", expedidos por las Alcaldías, tienen escaso o nulo valor y admitir otros medios podría dar lugar a rechazar a ciertos aspirantes por razones puramente subjetivas.

### 6. O P I N I O N E S P O L Í T I C A S

A la Administración lo que le interesa es contar con personal eficiente, y no personal políticamente influyente. Claro está que un personal hostil a los principios políticos fundamentales del Estado puede desnaturalizar la

realización de los mismos a través de la acción administrativa diaria. Pero este hecho, indudablemente cierto, *lo único que postula es la necesidad de garantizar la fidelidad del funcionario* a los principios fundamentales del Estado.

## 7. APTITUD INTELECTUAL

a) *Planteamiento.*—La finalidad última que todo procedimiento selectivo persigue no es otra que la de reclutar personal apto para la función a desempeñar. Ahora bien: cualquiera que sea el procedimiento que se adopte, los aspirantes han de reunir condiciones mínimas de aptitud, que se acreditarán por los títulos que ostenten o estudios que hayan realizado. Naturalmente, tales títulos estarán en función de la clase o categoría de funcionarios de que se trate. Pueden, sin embargo, plantearse unos problemas generales.

b) *Cuerpos directivos.*—En las categorías superiores, aparece como condición inexcusable que el aspirante ostente un título superior (universitario o de Escuela Técnica Superior). El título variará según la concreta función a realizar, pero deberá ser requisito inexcusable en todo caso. La naturaleza misma de las funciones especiales determinarán el título que el candidato debe ostentar. Ahora bien: cuando se trata de la escala administrativa ordinaria, ¿qué título debe exigirse para ocupar los puestos superiores?

En España, considerando decisiva la formación jurídica del funcionario, se ha venido exigiendo el título de licenciado en Derecho. El sistema resultaba totalmente incongruente con los planes de estudio de nuestras Facultades, concebidas para formar profesionalmente al abogado en su concepción clásica. De aquí la demoledora crítica a los mismos dirigida, ya que sólo una mínima parte de los jóvenes licenciados pasa a incorporarse a los Colegios de Abogados, en tanto que la mayoría nutre las plantillas de las Entidades públicas. El aserto resulta cierto. Ahora bien: el problema es el siguiente: ¿Difiere realmente la formación de uno y otro? ¿Es que la formación del jurista libre ha de ser distinta de la formación del jurista del Estado? He aquí la cuestión, ligada a otra no menos importante: si ese 80 por 100 que va a nutrir las plantillas del Estado está integrado por verdaderos juristas. Porque resulta indudable que, de los numerosos servidores del Estado, existe una gran parte que no tiene por qué ser jurista. Son administradores, sin

que ello exija una formación jurídica; les bastará unos conocimientos jurídicos elementales.

Esto supuesto, resulta indudable que, si hasta la fecha el administrador ha salido de las Facultades del Derecho, ha sido por falta de otras instituciones especiales. Pensemos en las Escuelas de Administración y en las Facultades de Ciencias Políticas, Administrativas y Económicas. Estas instituciones cubren en otros países la misión que las Facultades de Derecho españolas han venido—y vienen—desempeñando de formar a los futuros administradores. De aquí el acierto de la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, “porque precisamente descarga a la enseñanza del Derecho del estudio de problemas que hasta ahora, *faute de mieux*, recogía, y le permite concentrarse en sus temas fundamentales”... La Facultad de Derecho debe seguir siendo la encargada de formar juristas. Pero—entiéndase bien—de todos los juristas. No sólo de los juristas libres, sino también de los juristas del Estado; esto es, de aquel 80 por 100 que va a nutrir las plantillas del Estado, únicamente deberán salir de la Facultad de Derecho los auténticos juristas, no los administradores.

Se impone, por tanto, una distinción fundamental entre aquellos funcionarios en que la formación jurídica es esencial, de aquellos otros en que la formación jurídica tiene papel secundario. Respecto de éstos, la exigencia del título de licenciados en Derecho carece de razón de ser.

Como respecto de aquellos otros Cuerpos especiales, debe exigirse como condición esencial de ingreso el título que acredite la idoneidad para desempeñar la función propia a ellos encomendada.

Pero cuando se trate del ingreso en las escalas generales de la Administración, no hay inconveniente en admitir que cualquiera con título superior tendrá aptitud suficiente para tomar parte en el procedimiento selectivo que, en definitiva, se adopte. Claro está que esta aptitud genérica ha de ser corroborada a través de las pruebas que integren aquel procedimiento de selección por lo que otros (v.gra. licenciados en Derecho y en Ciencias Políticas); pero esta circunstancia no debe llevar, *a priori*, a una eliminación de aquellos otros, que pueden acreditar preparación necesaria en las pruebas correspondientes.

c) *Cuerpos ejecutivos*.—Teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones, de acuerdo con la clasificación que se propone en la ponencia primera, no parece necesaria la exigencia en estos casos de título superior, sino que

bastaría el grado de bachiller universitario o títulos análogos de carácter técnico para tomar parte en las oposiciones. El título superior únicamente se exigiría para tomar parte en las oposiciones para cubrir cierto número de plazas de la primera categoría funcional del cuerpo, que debería reservarse a aquéllas, lo que abriría las puertas de los cuadros superiores a los pocos titulados de este cuerpo.

d) *Cuerpos auxiliares.*—Para ingresar en los cuerpos auxiliares, teniendo en cuenta las funciones que a los mismos se encomiendan, no parece prudente exigir otro título que el de bachiller elemental o alguno otro similar.

e) *Cuerpos subalternos.*—Resulta obvio que para su ingreso el único requisito exigible es el de saber leer y escribir, como en alguna ocasión ha establecido la jurisprudencia.

### III. PROCEDIMIENTO DE SELECCION

#### A. PLANTEAMIENTO

Determinadas las condiciones mínimas exigidas para ingresar en la función pública, surge el problema del procedimiento para seleccionar, entre los aspirantes, a los más capaces. En este momento se impone una distinción fundamental; según que el procedimiento de selección presuponga una formación suficiente para desempeñar directamente un puesto en la Administración, o constituya una selección previa que será completada con un período de prueba o de estudio en una institución especializada (escuela especial), al final de las cuales es cuando tiene lugar la selección y la adscripción a la función pública. De aquí que el concurso o la oposición puedan instituirse con alguna de aquellas finalidades.

Como de mantenerse el concurso, debe serlo para supuestos especiales y nunca como sistema de ingreso para los cuadros administrativos ordinarios, nos queda la oposición como el más idóneo de los procedimientos de selección, que sería completado o no, según los casos, con períodos de prueba o cursos en Escuela Especial. Cabe, sin embargo, plantearse la siguiente cuestión previa: ¿en qué casos especiales se cree aconsejable mantener el concurso como procedimiento de selección?

## B. LA OPOSICION

Es cierto que la oposición presenta serios y graves inconvenientes. Se ha llegado a hablar del “cáncer de las oposiciones”, calificándose el sistema de “bárbaro y anticuado”. Pero las críticas, más que al sistema en sí, se han dirigido a la forma en que se encuentra regulado entre nosotros. Y hay que reconocer que, pese a estos inconvenientes, el sistema ha permitido una selección relativamente aceptable: en general, lo mejor de cada promoción universitaria se ha ido situando en los cuadros superiores de la Administración, a través del mismo.

Pero como los inconvenientes existen, debe intentarse una adecuada regulación del sistema. En esta regulación, deben tenerse en cuenta los puntos fundamentales que a continuación se examinan.

### 1. UNIFICACIÓN

Uno de los más graves inconvenientes del sistema actual es la “multiplicación innecesaria del número de las oposiciones”. El fraccionamiento de cuerpos y servicios ha dado lugar a una diversidad de Tribunales examinadores, programas y ejercicios, que carece de razón de ser. No es ésta sino una faceta del problema más amplio del fraccionamiento de las funciones administrativas por Departamentos y Servicios, con independencia de la función que realmente va a prestarse. Ello obliga a los candidatos a preparaciones distintas para demostrar una aptitud que ha de ser idéntica, sea cualquiera el servicio a que haya de ser adscrito. Esto aparece indudable en los cuerpos auxiliares, pues ¿por qué han de exigirse programas y preparaciones distintas para desempeñar una función de mecanógrafo porque la misma haya de realizarse en uno u otro Ministerio? Pero también se da en los cuadros superiores. Pensemos en un ejemplo concreto: las funciones de asesoramiento jurídico se desempeñan, al menos en la inmensa mayoría de los Ministerios, por los abogados del Estado. Su preparación y competencia es indiscutible, cualquiera que sea el Departamento en el que prestan sus servicios de asesoramiento. Sin embargo, no se les ha exigido programas y ejercicios en oposiciones distintas; según el Ministerio a que hayan de ser adscritos, sino que un Cuerpo único, una oposición única, permite suministrar a los distintos Centros y servicios de la Administración sus asesores jurídicos. Algo análogo ocurre con los asesores económicos: los economistas del Estado prestan sus servicios en los distintos Departamentos y no se les exige

programas diferentes, sino que existe una oposición única para ingresar en el "Cuerpo". ¿Por qué? Porque la función es la misma cualquiera que sea el centro concreto en que se presta el servicio.

Sin embargo, los ejemplos citados constituyen supuestos excepcionales. Para aumentar la lista con algunos más, tendríamos que realizar esfuerzos extraordinarios. Porque la realidad que nos ofrece nuestra Administración es justamente la contraria.

Y esto es injustificable. No es sólo la labor de asesoramiento jurídico o económico la que permite aquella uniformidad. Es necesario acabar de una vez la división rígida en Departamentos ministeriales y sustituirla por otra basada en criterios más racionales. Las oposiciones, como sistema de selección, deberá dividirse, por tanto, en razón a las funciones materiales a realizar. Y ello no sólo en los Cuerpos generales, sino en los especiales. Porque un ingeniero, un arquitecto o un químico deben acreditar una aptitud análoga, cualquiera que sea la dependencia administrativa a que han de ser adscritos.

Este principio general unificador debe inspirar la regulación de todos y cada uno de los aspectos que las oposiciones ofrecen.

## 2. TRIBUNALES EXAMINADORES

A) *La realidad no puede ser más desalentadora.*—Cada día se publican en el *Boletín Oficial* órdenes nombrando Tribunales para las oposiciones más diversas, aunque las funciones a realizar por los candidatos sean idénticas. Estos Tribunales funcionan a veces simultáneamente: unos en un Departamento y otros en otro, examinan a candidatos que muy bien pudieran concurrir a ambas oposiciones, y en ciertos casos concurren en medio de la confusión extraordinaria que produce la preparación simultánea de programas distintos.

Y, ¿quiénes forman estos Tribunales? En su mayoría, funcionarios de los Cuerpos respectivos, presididos por un cargo político (subsecretario, director general), que, sin abandonar sus ocupaciones habituales, asisten a diario a ejercer su función examinadora, compatibilizándola con la nada despreciable tarea de contestar cientos de cartas de recomendación. De este modo, les falta a estos Tribunales la serenidad mínima exigida por la labor de juzgar.

B) *La función de examinar, de calificar, como cualquiera otra, exige una especialización, una preparación.*—Un funcionario competentísimo puede no tener aptitud para examinar; como existen sabios reconocidos univer-



salmente, que carecen de condiciones para transmitir a otros sus conocimientos.

De aquí la primera exigencia de una adecuada regulación de la oposición sea la permanencia de los Tribunales examinadores. Una vez clasificadas las oposiciones según el criterio material antes señalado, se impone la creación de Tribunales o Comisiones examinadoras para cada uno de los grupos. En este sentido, el Derecho comparado nos ofrece ejemplos suficientemente expresivos. Valga por todos la Civil Service Commission inglesa y americana.

Es indiferente que estas Comisiones o Tribunales se nombren indefinidamente o por un plazo de tiempo prudencial. Lo que es imprescindible es acabar con el sistema vigente de Tribunales especialmente nombrados para cada oposición que se convoca.

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

### 3. PROGRAMAS

En toda oposición desempeña un papel decisivo el programa por que ha de regirse. Ya que, en definitiva, el programa señala los conocimientos exigidos al candidato para ingresar al servicio de la Administración. Pues bien: los principales problemas que los programas plantean son los siguientes:

a) *En primer lugar, la existencia misma del programa.*—Lo importante —se ha dicho— no es tener una serie de conocimientos más o menos relacionados con la función a desempeñar, sino la iniciativa, el sentido de responsabilidad, las dotes del mando, ya que el aspirante que, aun conociendo los temas que integran un programa, carece de aquellas cualidades, será un funcionario detestable.

Sin embargo, el programa es imprescindible. Podrá variar su contenido, adoptar una determinada modalidad. Pero, en definitiva, el programa es necesario, tanto sea la oposición el modo de ingresar directamente al servicio de la Administración o el procedimiento de selección para ingresar en la Escuela Especial.

b) *Contenido de los programas.*—Es la segunda cuestión que los mismos plantean. En principio, caben dos soluciones: 1.º Programa de contenido amplio. 2.º Programa de contenido concreto, en los que se exijan los conocimientos especiales requeridos por la función que ha de desempeñar el funcionario. Parece que esta segunda solución es preferible, aun sin especializaciones exageradas y, por supuesto, sin tener en cuenta el aspecto práctico, pues para quien tiene formación suficiente, la práctica resulta fácilmente asequible, y en breve tiempo podrá estar a la altura del funcionario viejo más especializado.

c) *Otro problema* consiste en si el temario en que los mismos se concretan ha de ser detallado, privando al Tribunal examinador de hacer preguntas distintas a las que en aquéllos figuren.

En principio, un temario concreto y detallado ofrece el grave inconveniente de que cualquier aspirante de buena memoria, pero de capacidad mediocre, pueda obtener el éxito más rotundo, por la recitación memorística de temas previamente redactados por preparadores más o menos escrupulosos, que no han llegado a asimilarse.

Pero tampoco puede prescindirse de un programa, pues su sentido es lo que permitiría adquirir los conocimientos necesarios para poder desempeñar adecuadamente la función a realizar.

Y para corregir el defecto antes señalado, el sistema preferible sería el que se viene adoptando cada día con más amplitud en oposiciones para numerosos cuerpos especiales; que del programa general, el Tribunal redacte un temario monográfico sobre materias en él incluidas que se dará a conocer poco antes de los ejercicios—a fin de evitar la preparación de los mismos por un tercero—, con objeto de comprobar la formación del aspirante.

#### 4. EJERCICIOS

Varios son los sistemas que pueden adoptarse sobre el desarrollo de la oposición, que va desde la reglamentación rígida que viene siendo el tradicional en España, hasta el de entrevistas con los aspirantes, con la finalidad de descubrir su carácter y personalidad, que tantas críticas adversas ha suscitado en el Reino Unido.

El sistema español no es tan censurable como, a veces, se ha dicho. Con ciertas correcciones podría ser recogido en el futuro Estatuto de Funcionarios.

Después de lo expuesto sobre los programas, parece que en toda oposición—y salvo supuestos especiales—deben darse los tres ejercicios siguientes, que podrán ser ampliados con otros complementarios:

a) Uno, que parece preferible sea *escrito*, en que los opositores deben contestar al temario monográfico antes citado. Ello permitirá la eliminación de aquellos que no acrediten una formación suficiente.

b) El segundo, la *exposición* oral de los temas sacados a la suerte del temario general. Ha sido y es el fundamental de todos los ejercicios de las oposiciones españolas. Quizá pudiera completarse, permitiendo al Tribunal hacer preguntas sobre algún tema concreto del programa, al margen de los expuestos por el opositor.

c) Y, por último, un *ejercicio sobre la aplicación de los conocimientos teóricos a que se refiere el programa*. No se trata aquí de demostrar una práctica—que el opositor no tiene—y que, como antes se dijo, no parece necesario exigir en la oposición; se trata de poner de manifiesto hasta qué punto se han asimilado unos conocimientos teóricos para poder aplicarlos a un supuesto concreto.

### C. FORMACION ULTERIOR

La oposición permite una selección entre los aspirantes. Ahora bien: verificada esta selección, surgen las cuestiones siguientes: ¿Deben ingresar directamente los seleccionados al servicio de la Administración? O, por el contrario, ¿deben pasar por otra fase ulterior antes de recibir el nombramiento?

Cada día está más extendido este segundo sistema. La oposición, por sí sola, no produce buenos resultados. Debe ser completada con un período de prueba o con el estudio durante cierto tiempo en Escuela Especial.

Aun cuando las razones aducidas para justificar uno y otro sistema son dignos de tenerse en cuenta, es indudable que existen casos en que no parece necesario el período de prueba ni la Escuela Especial, por lo que puede otorgarse el nombramiento directamente a los que vencieron en la oposición.

#### 1. EL PERÍODO DE PRUEBA

El período de prueba está de moda. En casi todos los países se exige que, antes de recibir el nombramiento definitivo, el aspirante atraviese por un período de prueba, terminado el cual recibirá el nombramiento, después de

sufrir nuevo examen o previo informe favorable de los jefes de la dependencia donde prestó sus servicios.

El sistema puede dar buen resultado en las escalas inferiores y, en algunos casos, en las superiores.

Su regulación plantea las cuestiones siguientes:

- a) *Duración*: seis meses, un año, o dos años.
- b) *Funciones a realizar por el aspirante*. Si han de ser distintas o no a las que ha de realizar una vez nombrado.

## 2. LA ESCUELA ESPECIAL

La Escuela especial puede tener una doble finalidad: a) Formación de los funcionarios ya nombrados. b) Complemento de la oposición como sistema de selección. Únicamente cabe examinar este segundo aspecto.

En España existen varias Escuelas Especiales con esta última finalidad. Y hasta ahora hay que reconocer su escasa utilidad práctica. De aquí que convenga estudiar con sumo cuidado el régimen y fundamento de una Escuela General de Funcionarios.