

La Escuela de Funcionarios y la formación intelectual y moral de los de Administración local ⁽¹⁾

por

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO

Es particularmente grato el contacto con un medio tan estimulante como el que Navarra ha sabido crear en torno a sus instituciones: unas instituciones que, si son características como expresión de un espíritu propio, son ejemplares por su rango y perfección. Pueden así servir muchas veces de modelo, y siempre de útil enseñanza.

Vuestra vida local es el claustro de vuestras tradiciones. Ella contiene las esencias telúricas y morales que nutren vuestro espíritu y animan todas las manifestaciones de vuestra vida colectiva.

A justo título habéis sentido la necesidad de organizar a vuestros funcionarios en Colegio y de perfeccionarlos técnicamente. Su cooperación, tan eficaz, a la gestión de vuestros administradores es indispensable no sólo en el orden de la pura técnica, sino también en orden a la seguridad y a la eficacia de los acuerdos corporativos, pues la mayor competencia de los funciona-

(1) Conferencia pronunciada en Pamplona, el día 13 de junio de 1958, en la Semana Municipalista organizada por el Colegio Oficial del Secretariado local navarro.

rios es prenda de la correcta aplicación de las leyes y evita la interposición de recursos y la impugnación de los acuerdos.

Esta es una de las claves del interés, de difícil superación, que ofrecen los temas relacionados con la aptitud y las condiciones morales de los funcionarios.

Las disposiciones legales sólo son efectivas cuando los mecanismos de ejecución y de aplicación funcionan correctamente. De nada sirven leyes buenas con malos reglamentos, pero unas y otros resultan inoperantes si los hombres encargados de aplicarlos no sienten, depurados, los estímulos del cumplimiento, o si no conocen suficientemente los preceptos en relación con las situaciones. Son los funcionarios la ley viva, la comprensión que aclara, interpreta y adapta.

Por lo mismo, pueden ser enderezados o paliados los defectos de leyes imperfectas con buenas normas de ejecución y hasta con buenos modos de conducta. La unidad del propio sistema normativo que lo constituye con múltiples piezas que a la vez se jerarquizan y se coordinan para complementarse, es causa de que las normas reglamentarias y jurisprudenciales, a diferencia de los meros actos materiales de ejecución, doten de sentido específico a las disposiciones más generales y abstractas.

No es un azar del lenguaje, sino que responde a una significación profunda—una verdadera conexión de sentido—que una misma palabra designe estas dos ideas: una, relacionada con las facultades precisas para cumplir los fines de la Administración; otra, con las condiciones exigidas al funcionario para el cumplimiento. Esta palabra unívoca es «competencia».

La competencia, aplicada a los fines de la Administración, tiene un sentido jurídico independiente del sentido intelectual y técnico. Una Autoridad o un órgano administrativo son competentes en razón de las atribuciones que la ley les confiere, no en razón de su intrínseca capacidad o de sus conocimientos en la materia. Así, la competencia que las leyes atribuyen a los Juzgados no pueden asumirla las Audiencias, sino por la vía de diversas actuaciones e instancias. Puede un Tribunal colegiado reunir más calidades de orden técnico que un juez, órgano

unipersonal, pero aquel Tribunal no puede desplazar al juez en el conocimiento de los asuntos que la ley le atribuye.

Junto a este sentido que centra la competencia en la existencia de diversas jurisdicciones o de varios grados dentro de cada una, existe la competencia que requieren los funcionarios para comportarse en su función, competencia que supone cualidades de orden mental y artístico: aptitud, información, destreza en el manejo de textos o de instrumentos, aplicación de ideas a hechos mediante el conocimiento de lo mejor y de lo posible.

Y con este manejo del término «competencia» según el sentido de la relación a que se aplica, en nada agravia a una Autoridad la declaración de incompetencia por razón jurídica de atribución, mientras que cuando se dice de un funcionario que es incompetente se lo desacredita y se le expondría a un expediente de separación si la incompetencia fuese notoria y repercutiera gravemente en el trabajo.

Esta competencia en sentido intelectual es necesaria también para decidir las cuestiones jurídicas de competencia, para orientar los criterios que resuelven los conflictos de atribución que surjan entre Autoridades, órganos y jurisdicciones.

Nos situamos con este concepto en el campo de la técnica administrativa y de los problemas que ésta suscita.

Como la Administración expresa su competencia y su eficacia mediante los funcionarios, ofrecen el mayor interés todas las cuestiones relacionadas con el adiestramiento del personal.

Los problemas cabría referirlos: 1.º A los procedimientos de recluta de funcionarios, partiendo de una clasificación de éstos. 2.º Al perfeccionamiento de los funcionarios, con carácter obligatorio o voluntario, para optar al ascenso en la jerarquía o para elevar el nivel, independientemente del cambio de situación administrativa.

Quedan así diferenciados el período de acceso a las funciones y el proceso, mucho más largo, de la prestación de servicios.

La progresiva tecnificación de las Administraciones, lo mismo de las privadas que de las públicas, ha impuesto con creciente apremio, la especialización que acompaña a todo desarrollo

de actividades. Pero es sabido que la especialización, que resuelve muchos problemas, suscita otros a impulsos de la división del trabajo, la cual sólo es fecunda cuando el trabajo dividido coopera a un plan de conjunto.

De aquí que el director de empresa, el político, el hombre de negocios o el jefe administrativo superior no sean propiamente especialistas, porque han de ser lo que se llama «hombres de conjunto» necesariamente apoyados por los especialistas, pero superando la visión parcial de éstos y poseyendo un sentido genérico que capta la psicología y las situaciones.

Es la diferencia que, en una empresa, separa al gerente y al técnico en el sentido restringido de especialista. Pero nuestra Ley de Régimen local, al clasificar los funcionarios, ha distinguido el grupo de los «técnicos» y el de los «administrativos». Y es clara la distinción cuando se incluye en el primer grupo a los Arquitectos y a los Ingenieros que están al servicio de las Corporaciones, mientras que pertenecen al segundo los funcionarios que efectúan las tareas administrativas. Parece, sin embargo, que partiendo de esa clasificación, las funciones administrativas carecerían de la consistencia de que las dota la exigencia de aptitudes y de conocimientos. ¿Es que la Administración no necesita funcionarios formados en rigurosas técnicas mentales? Y si es así, habrá una técnica de la Administración, como hay una técnica de los negocios. Tan pronto como la técnica no aparece identificada con las profesiones y las actividades que se refieren al orden de la Naturaleza, adquiere un sentido genérico de competencia y de dominio de las relaciones. A nadie sorprende que se reivindique de este modo la función técnica de los juristas, con títulos distintos, pero parejos, de los que constituyen como técnicos a los Ingenieros o a los Médicos.

La propia clasificación de la Ley de Régimen local introduce en el binomio «funcionarios técnicos» y «funcionarios administrativos» un elemento de fusión: el de «funcionarios técnico-administrativos». He aquí superada la antítesis y reconocida, para forjar la síntesis, el carácter complejo de ciertas funciones: «técnicas» en cuanto requieren condiciones especiales que

sólo poseen los expertos que dominan un sector de la actividad intelectual; «administrativas» en cuanto sus titulares dedican la actividad a la gestión de los fines generales de las Entidades. Pero lo que califica, además, legalmente, las funciones técnicas y las técnico-administrativas es la posesión de un título facultativo o profesional, que no se exige a los funcionarios pertenecientes a las escalas auxiliares, ni a otro grupo de funcionarios: los de servicios especiales, quienes sólo han de acreditar «aptitud particular para el servicio de que se trate» (art. 321).

En esta línea legal, el carácter «técnico» de las funciones está determinado por la posesión de un título, y es así cómo la condición de «técnico» aparece privada de todo carácter unilateral y restringido y está referida a niveles profesionales o facultativos comprobatorios de aptitudes acreditadas por enseñanzas cursadas o por pruebas públicas de aptitud.

Más la vinculación en ciertos funcionarios de las categorías administrativa, que es en sí general, y técnica, acotada en un área del conocimiento y de la aplicación, significa que hay una técnica de lo general y un conocimiento que no trata de captar dimensiones de los objetos, sino que los considera en su constitución unitaria, como totalidades.

En las Corporaciones locales, esta visión general y sintética incumbe al Secretario. Como el Municipio y la Provincia son Entidades de fines totales, el Secretario de la Diputación o del Ayuntamiento es el funcionario que debe encauzar técnicamente las heterogéneas actividades de la Corporación a que sirve. Es el asesor general, en consonancia con la universalidad de las actividades y de los fines corporativos. Ha de conocer, por eso y para eso, los fundamentos de todas las cuestiones. A diferencia del estricto especialista, ha de comprender y coordinar los múltiples aspectos que presenta cualquier cuestión y ha de poseer sensibilidad para percibir la repercusión de los problemas en zonas alejadas del área estricta en que se plantean. Requiere fundamentalmente sentido social como proyección de cualidades acendradamente humanas, y el tacto que es emisario de la prudencia.

Se dirá que estas cualidades no se adquieren cursando estu-

dios. Ciertamente constituyen una propensión del alma, pero, por una parte, se perfeccionan y se afinan en el trato con las ideas generales, que son las verdaderamente formativas, las claves a que hay que referir toda cultura y también, en consecuencia, la formación humana que preserve contra los riesgos de la deformación profesional, que es la versión de la unilateralidad de los conocimientos.

Por otra parte, hay que introducirse en el campo de los problemas administrativos que se extienden a todas las cuestiones y cuya comprensión exige condiciones especiales de rigor mental y adecuada formación.

No ha sido tan acuciante en otras épocas la necesidad de atender a la designación de funcionarios según criterios de estricta selección. Las tareas, cada día más numerosas y complicadas con que la vida moderna recarga la actividad de la Administración, el tránsito desde la época caracterizada por la concepción del Estado-policía hasta la edad actual de los Planes públicos ha determinado que las técnicas de toda clase se proyecten en el campo administrativo y que los criterios de «Management» o de Gerencia se impongan.

En este plano, nada puede aventajar a la formación en Escuelas profesionales que se propongan cultivar el espíritu del aspirante, a la vez que lo familiarizan con los métodos adecuados, tanto en el mundo de la Administración como en el de los negocios.

Evolución tan considerable ha determinado la sustitución del sistema de patronato por el de mérito.

El sistema de patronato fué expresión de la confianza como criterio para designar los funcionarios. Caracteriza el largo período de administración por los Nobles en Inglaterra y es herencia de la época feudal troquelada en el molde de los «servicios fieles». La relación de servicio era una relación entre patrono y cliente, y el funcionario era el servidor del Señor o de la Corona y a quienes estaba vinculado por lazos de lealtad.

Más adelante, con el advenimiento del Estado constitucional, la lealtad sigue determinando los vínculos de servicio, pero la relación de clientela se ha trasladado a los partidos políticos

que expresan la nueva estructura del **mando**. El turno político de los partidos determina el turno administrativo de los clientes-funcionarios. Cada Administración, al renovarse, sustituye a los funcionarios de la Administración anterior. Y ha sido característica de las Administraciones democráticas del siglo XIX el llamado en América «*spoil System*», prueba evidente de que la relación de función continuaba siendo una relación entre patronos y clientes, aunque los patronos no eran ya los Nobles, sino los partidos que ocupaban el Poder.

Cuando la evolución aludida del orden administrativo —una evolución comparable, en la vida política, a la revolución industrial en la vida económica y determinada en gran parte por ésta— impone el criterio del mérito, es cuando surgen las Carreras administrativas, deparando a los funcionarios estabilidad, rango e independencia. Ya no son clientes de un Señor o de un partido, sino sustentadores y órganos de la Administración. Sin que ello signifique que la lealtad que caracterizó el sistema de patronato haya desaparecido de la relación funcional. La lealtad sigue siendo el alma de la relación y es la fuente de numerosos deberes impuestos por la formación y por la jerarquía. Es una lealtad de sentido objetivo, la lealtad debida al Estado y a sus instituciones, y que empareja con el sentido de competencia y de responsabilidad. La serie de derechos y obligaciones que integran el Estatuto de los funcionarios aclara el concepto de esa lealtad, a la vez que los límites de la obediencia.

La necesaria asociación de las cualidades morales y de las intelectuales y técnicas encuentra reflejo en las condiciones que configuran la situación del funcionario y, con anterioridad, en las que determinan el ingreso en los Cuerpos.

Se hace preciso, en suma, determinar los métodos que mejor conduzcan a reclutar funcionarios leales y competentes.

La prima excesiva otorgada a los valores meramente intelectuales es notoria en algunos sistemas: el de oposición señaladamente. Para concurrir a las oposiciones no se ha exigido sino un certificado negativo —el de carencia de antecedentes penales— y otro tan liviano y formulario como el de buena conducta, cer-

tificado que tampoco entraña ningún juicio acerca de los valores morales y sociales del aspirante, sino que implica tan sólo que su conducta, si se desvía, no ha alcanzado la notoriedad suficiente para producir escándalo público. Nada se le exige y nada se indaga acerca de las notas positivas del comportamiento y de la diligencia. Bastará el bagaje de un temario para situarse en posiciones públicas que, después, por la simple acumulación de años de servicio, podrán ser las de rango superior. Si queremos funcionarios formados íntegramente y no sólo informados en el orden intelectual, hay que explorar las condiciones de conducta y hay que depurarlos en la convivencia que deparan los Centros de formación.

Las Escuelas profesionales han tratado, por otra parte, de remediar los defectos del puro sistema de oposición. Pero para determinar la función de ésta y sus posibilidades o necesidades de subsistencia, hay que dedicar algunas reflexiones al tema.

Es frecuente considerar el sistema de oposición como un morbo que caracteriza exclusivamente nuestro sistema administrativo, y esto no es así.

El nombre es español, pero la cosa tiene caracteres generales. Siempre que la oferta supera a la demanda, trátase de artículos materiales o de aspirantes a funciones, surge un excedente sin colocación en el mercado. Tratándose de valores personales, la ley del mercado no deberá determinar un envilecimiento de las condiciones de retribución y de horario, entre otras razones porque el trabajo no es una mercancía, pero inevitablemente producirá una necesidad de seleccionar. Y la selección habrá de efectuarse con patrones comparativos aplicados a los aspirantes, pues no bastará acreditar aptitudes genéricas o llegar al mínimo nivel de la suficiencia.

Por eso no es posible eliminar, sino recurriendo a un procedimiento que siempre tendrá carácter drástico, los males de la concurrencia cuando se trata de ocupar plazas cuyo número es limitado. La diferencia entre cursar las carreras que habilitan para el ejercicio de las profesiones liberales y efectuar las pruebas de acceso a la Administración radica en que éstas han de atenderse a «números clausus» que no requieren las primeras. La

profesión de Médico o Abogado puede ser ejercida libremente, sin otros requisitos, una vez obtenido el título, que el de colegiación o matriculación. Siempre habrá una selección, causa del contraste que se da entre profesionales con gran clientela y profesionales sin pleitos o sin enfermos, pero es la selección que se opera en el mercado abierto, y no en las pruebas tasadas de los exámenes por Tribunal. La fama, y no las puntuaciones de los ejercicios, será el indicador de la confianza del público...

Tampoco las Escuelas profesionales suprimen totalmente los inconvenientes atribuidos al régimen de oposiciones. Normalmente, la oposición servirá para abrir las puertas de las Escuelas, aunque sólo dentro de éstas se haga la selección definitiva después de los cursos formativos.

Existe, sin embargo, la modalidad recientemente establecida en España para las Carreras especiales y las llamadas Enseñanzas técnicas. La Escuela recibe a gran número de aspirantes: basta reunir ciertas condiciones de estudios previos, y la selección se realiza a lo largo de todos los cursos. La concurrencia no se elimina así, ciertamente, acaso se estimula en razón de las facilidades brindadas para el acceso a la Escuela, pero hay mayores garantías de acierto en la selección, porque ésta se contrasta en tiempo más largo y no se funda en los motivos que constituyen los vicios generalmente atribuidos a la oposición: triunfo del mecanismo memorístico y de las condiciones de brillantez, sobre la formación sólida y reflexiva; prima otorgada a la agilidad momentánea, a la rapidez de palabra y a factores temperamentales independientes de la claridad interior; estudio sin responsabilidad ni sedimentación, atento en muchos casos a llenar el tiempo dispuesto para cada ejercicio y sin que el Tribunal pueda intervenir para solicitar aclaraciones de ningún punto de la exposición.

La dificultad de esa selección dentro de los cursos de la Escuela consiste en que, no estando limitado en su origen el acceso, la organización de los cursos requiere la división del alumnado en grupos, lo cual, aparte de la carestía que supone, complica la comparación de los niveles entre grupos diferentes.

Es buena solución la que consiste en combinar el sistema

de Escuela profesional con la racionalización de las pruebas para el acceso y con la reiteración de las oportunidades ofrecidas a quienes acrediten constancia en la preparación. Cabe, para esto, escalonar las pruebas y declarar válidos los ejercicios aprobados a fin de no tener que repetirlos, pues lo importante no es vencer de una vez en la carrera de obstáculos, superando todos éstos sin interrupción como si se tratara de competiciones deportivas. Se impone la reacción contra los temarios extensos, mucho más anecdóticos que esenciales, contra la multiplicación de los ejercicios, contra el sistema de comprimidos mentales a base de recitaciones cronometradas y en serie. La degeneración del sistema llega a secar los jugos de la inteligencia, sofoca la iniciativa y hunde la personalidad, acaso sin posibilidades de recuperación.

Ya que no sea posible prescindir de las pruebas selectivas, la formulación de los programas y el modo de prepararlos adquieren importancia primordial. Hay que incluir en los programas temas básicos que no sean expuestos por un método de enumeraciones y de expresión de datos, sino que deban suscitar la reacción de una cultura adquirida en la lectura y en el trato con las ideas, y que ofrezca coyuntura para que el aspirante explaye sus condiciones de iniciativa, el conocimiento de las fuentes y el manejo de elementos de consulta. En una palabra, se trata de aproximar todo lo posible ese método de selección al que derivaría del conocimiento personal del aspirante al través de la frecuentación de su trato y del diálogo abierto acerca de cuestiones esenciales. Este sistema dialogado, que tuvo su cuna en Grecia y confirió fisonomía a un método perpetuado en la historia del pensamiento, el socrático, se sigue en los *Colleges* ingleses, sirve para reclutar los aspirantes a las Escuelas superiores de la Armada y responde a un sentido humanístico que considera la inteligencia no sólo como una dimensión del hombre, sino como el elemento integrador del comportamiento en todas las esferas.

Lo que importa es salvar el criterio inspirador de las Escuelas profesionales, evitando el tránsito repentino desde la calle a funciones públicas, que pueden ser las más elevadas, sin que haya

cabido acreditar condiciones de reflexión, de experiencia y de carácter. Este es el sistema que va abriéndose paso, y en España contamos ya con las experiencias de la Escuela Diplomática, de la Escuela Judicial, de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos. En preparaciones de otro rango, podemos mencionar la Escuela de Policía y la de Funcionarios penitenciarios.

Aun propugnando las ventajas del sistema de Escuela profesional, se abren, una vez establecida la opción, múltiples cuestiones en las que se prolongan las influencias que modelan la función y al funcionario que la sirve.

Las Escuelas de funcionarios ¿deben constituir el plantel de aspirantes al nivel general estimado como suficiente para el ejercicio de genéricas funciones administrativas, o deben acomodarse a la estructura de cada función? Contestar esta pregunta implica determinar el alcance que la especialización debe tener en congruencia con la actividad administrativa. Cabe sostener la mayor conveniencia de agrupar, según similitudes, cierto número de tipos de función, y combinar los cursos generales para todas ellas con los especiales para cada agrupación de enseñanzas.

La experiencia del *Civil Service* inglés destaca la importancia que hay que atribuir a la formación general del funcionario. Pero conviene no confundir lo general y lo abstracto. Al contrario, hay que anclar la formación en la realidad, no perdiendo de vista que la realidad la capta la psicología, la mirada habituada a extenderse sobre el conjunto de los factores trabados en la vida humana y que tienen su trasunto en el mundo de los negocios privados y públicos, configurando el tipo de empresario y de administrador.

De aquí la importancia que, en compatibilidad con las exigencias de una edad como la nuestra, tan acuciada por la técnica, tiene el cultivo de las *Relaciones humanas*. Ciertamente no es posible desarrollar esta rúbrica en forma de asignaturas, pero tampoco se adquiere siquiera la formación profesional asistiendo a cursos, oyendo conferencias y cursando disciplinas. Ni se completa con esta diversidad de elementos la formación in-

telectual. Formación que sería deficiente si fuera exclusiva. Un hombre que fuera todo inteligencia sería tan unilateral como si fuera todo ojos y tendría su paralelo en un mundo que fuera todo luz. En un mundo tal, no existiría el claro-oscuro que permite percibir los relieves y los contrastes, y en un hombre semejante no existiría el principio vital que hermana la inteligencia y el carácter.

Por todo ello las *Relaciones humanas* constituyen, a la vez, el clima, el instrumento y el destino de la función pública. Son el nexo psicológico que traba y vitaliza todas las actividades, y mediante esas relaciones se opera la subordinación de lo que es instrumental y técnico a lo que es moral y humano.

Como esas Relaciones no son una asignatura, no se aprenden en ninguna Escuela profesional, sino en la de experiencia. Pero para adquirir experiencia conviene formar el dispositivo de la recepción. Como el licor, la experiencia requiere el vaso que la contenga, la clarifique y la concentre.

Este es el alcance de la formación profesional en las Escuelas, a las cuales hay que concebir como organismos vitales, no como centros de mera instrucción. En función del tiempo que se permanece en ellas son educadoras y experimentales. Por eso su conveniente complemento sería el régimen de internado que permite y propicia la convivencia de todas las horas y facilita la inmersión en un ambiente poblado por las cuestiones, las inquietudes y los estímulos de la función.

Una dificultad que presentan las Escuelas profesionales es su limitación de medios para abrir las puertas a muchos aspirantes, y, en relación con la permanencia, se ha añadido que los residentes en el interior del país no podrán beneficiarse de los cursos organizados en la capital si no se provee a esta exigencia mediante un régimen de internado o similar a éste (*Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 4, 1957). El sistema de becas, las bolsas de estudio sufragadas por fondos de Fundación o dotadas por Presupuestos corporativos es lo que puede facilitar la selección de promociones locales de aspirantes al alumnado en las Escuelas de este tipo.

En este clima de Relaciones públicas, que expresan el senti-

do de los primordiales valores humanos, hay que situar las Escuelas de Funcionarios.

Su organización, su régimen y su finalidad suscitan varios problemas. Los principales, refiriéndolos exclusivamente a los funcionarios de Administración local, cabe plantearlos con las siguientes preguntas:

¿Debe diferenciarse la Administración central y la local en lo que respecta a la Escuela profesional? ¿Conviene, por el contrario, que la Escuela única de Funcionarios desglose en varias Secciones sus actividades? La preparación de funcionarios ¿debe ser uniforme, o partir por lo menos de una base común? ¿Y, a partir de niveles comunes, debe especializarse en congruencia con el destino y la categoría de los funcionarios? Los cursos ¿deben ser predominantemente formativos o deben cargar el acento sobre las exigencias de la práctica profesional? ¿Conviene que las Escuelas profesionales organicen cursos cíclicos o cursos monográficos? Y en consonancia con esta última pregunta, ¿deben ser concebidos preferentemente los Centros de enseñanza profesional como preparatorios para el ejercicio de las funciones o como organismos aptos para impulsar el perfeccionamiento de los funcionarios? ¿Cómo y en qué instituciones debe ser reclutado el Profesorado? ¿O el Profesorado debe ser especial y exclusivo de la Escuela profesional?

Contestar esta serie de preguntas o penetrar, al menos, en los problemas que plantean rebasaría la extensión de una conferencia; requeriría un curso la exposición y el comentario de las soluciones posibles.

Baste al propósito de la conferencia de hoy —ya suficientemente prolija en la enunciación de aspectos del gran tema de la formación de funcionarios— algunas indicaciones de carácter global que establezcan el nexo entre las preguntas formuladas.

Es ya general la opción por el sistema de Carrera para reclutar los funcionarios locales. Subsisten, sin embargo, en Hispanoamérica sobre todo, países en que todos los funcionarios son temporeros y removidos por la rotación de las Administraciones; carecen, en consecuencia, de las condiciones y las garantías inherentes a la posesión del empleo. Es una deficiencia

grave de la Administración local de varios de aquellos Municipios, los cuales se muestran, sin embargo, conscientes de la necesidad de remediarla y caminan por esta vía de reforma, única en la que pueden lograrse los objetivos técnicos de la Administración local.

Resulta difícil extender estos módulos de carrera a los pequeños Municipios. A veces, ni siquiera existen en ellos empleados municipales. Así sucede en más de la mitad de los Municipios de Suecia, incluidos algunos con población que excede de los 3.000 habitantes.

En España, la fórmula del Secretario-habilitado, de posible aplicación a los Municipios ínfimos (los de población inferior a 500 habitantes), toma en consideración la dificultad que supone encontrar, aclimatar y retribuir a un funcionario de carrera.

Aparte estos casos excepcionales, el funcionariado local sigue *pari passu* al de la Administración pública general y tiende a estabilizar sus módulos de designación y ascenso en las tradiciones de carrera.

Fué España uno de los países que antes se dieron cuenta de la conveniencia de instaurar Escuela *ad hoc*. Desde la promulgación de los Estatutos, que marcan un hito en la vida local española, comenzó a tomar cuerpo la idea de una Escuela de Funcionarios. Cataluña la fundó en 1914; para toda España la anunció la Ley municipal de 1935. El año 1940 es el de la fundación del Instituto de Estudios de Administración Local, y, como Sección suya, de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos.

Francia había instaurado, en 1922, una Escuela Nacional de Administración Municipal bajo el patronato de los Ministerios del Interior y de Educación Nacional. En ella se han formado ya más de 20.000 funcionarios al través de estudios proseguidos durante tres años. Existen Centros provinciales, como los de Nantes y Burdeos. Instituciones análogas han sido establecidas en Bélgica, Holanda, Suecia, Noruega y Finlandia (V. *Cahiers de l'U.I.V.*, marzo 1956). En ningún país tienen, sin embargo, las Escuelas de Administración local tan estrecha vinculación como en España a la Administración activa y a las funciones

que, siendo prestadas a las Corporaciones locales, han determinado la constitución de estos funcionarios en Cuerpos Nacionales.

El ingreso en estas Escuelas supone, en general, la posesión de un título facultativo o de Escuela especial, según la índole de las funciones. En España —para las Corporaciones de Régimen común—, tratándose de los Cuerpos Nacionales de Administración local, es sabido que sólo la tercera categoría del Secretariado está exenta de la posesión de título previo, ya que el título profesional es suficiente, y hoy se adquiere siguiendo los cursos que organiza el Instituto.

Conviene que las enseñanzas profesionales desarrollen una formación básica de tipo universitario, la cual forma el espíritu en un plano superior al de los conocimientos instrumentales. En la Escuela habrá que organizar distintos tipos de cursos, pero manteniendo vínculos de enseñanzas comunes, útiles también para suscitar la relación personal entre los candidatos a funciones diferenciadas en las Corporaciones locales. Conviene, por ejemplo, que convivan en ciertos cursos los aspirantes al Secretariado y a la Intervención, para que adquieran hábitos mentales similares, se penetren de la complejidad de los problemas comunes y aprendan, con la conciencia de este nivel, a comprender la que ofrecen los problemas propios de cada especialidad funcional. A la vez, establecen vínculos de compañerismo que han de perpetuarse en la vida corporativa, si ésta ha de ser ordenada y fecunda.

Respecto del tipo de enseñanza, habrá que prescindir del concepto vulgar de que la Escuela ha de enseñarlo todo. Esta propensión, que parece tan ambiciosa, es ingenua, como todo lo que conduce al empirismo. Importa poseer las claves formativas que permiten captar las situaciones y articular los hechos; es el espíritu de iniciativa y de interpretación el que ha de ser fomentado en la Escuela esencialmente.

La vieja discusión suscitada en torno al carácter —humanístico o politécnico— que deben tener los estudios básicos, se renueva cuando se trata de fijar el sentido que ha de inspirar la formación profesional. Claro está que las Escuelas de esta

clase no podrán ni deberán desentenderse de las exigencias de la aplicación. Pero la aplicación no consiste en optar por el camino más corto, y aún para saber cuál es el camino más corto hay que conocer el rumbo. En posesión de éste, que es una dirección y no un sendero, pronto se da cuenta el caminante de cómo debe enderezar su marcha.

Se oponen en punto al carácter que debe tener la enseñanza profesional, el criterio norteamericano y el europeo; el primero es tributario del sentido instrumental de la enseñanza y prescinde de las grandes construcciones doctrinales. Es sabido que el método de enseñanza en las Facultades de Derecho no es el dogmático, sino el del «case book», o sea la glosa de la jurisprudencia, y en todo caso la construcción inductiva que emerge de ella. Las distancias, no obstante, se van acortando entre ambos extremos. En Europa se introducen las nuevas técnicas administrativas y se enlazan las consideraciones jurídicas a las relacionadas con los problemas de organización y eficiencia, las cuales, nacidas en torno a la organización científica del trabajo con Taylor, pasan al plano administrativo con las enseñanzas de Fayol. En España, ha apuntado ya una bibliografía y una organización que tiene su expresión en publicaciones como la de la revista «Documentación Administrativa», de la Presidencia del Gobierno. Parejamente, en Estados Unidos se siente el empobrecimiento del punto de vista particularizado, empobrecimiento que se debe, según Langrot, al abandono del estudio comparativo y del conocimiento de los ejemplos continentales en particular, y cuya omisión está favorecida por el desconocimiento de idiomas. A todo ello está poniendo término el acrecentamiento de una curiosidad científica general, los intercambios personales debidos por una parte al crecimiento de la influencia americana en el mundo, por otra a la inmigración europea (*La science et l'enseignement de l'Administration publique aux Etats-Unis, Introd.* París, 1954).

El gran problema de la recluta del Profesorado suele ser acometido y resuelto mediante la colaboración del Profesorado universitario en los cursos de las Escuelas profesionales. Es obvia, además, la necesidad de recurrir, para ciertas enseñanzas,

a funcionarios calificados de la Administración, lo cual por otra parte sirve para equilibrar el contenido científico y el propiamente profesional, y para que se efectúe una favorable síntesis de conocimientos y formaciones. La Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos se ha inspirado en esta directriz, que se muestra realmente fecunda. De análoga manera, la «Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione», instituída en Italia por Decreto de 11 de enero de 1956 para la formación de funcionarios y para el ascenso o tránsito de categorías, y para el perfeccionamiento, se sirve del Profesorado de la Universidad y del de las Entidades públicas y culturales.

Es esencial, —y con esto aludimos al segundo problema que plantea la formación del funcionario— atender a las necesidades del perfeccionamiento. Es aún más importante proveer al desarrollo de la Carrera que a su iniciación. El acceso a la función pública no es una meta, sino que es un comienzo de trayectoria y en ésta se suscitan incesantemente problemas, renovados como la vida, y más en nuestra época, esencialmente dinámica y compleja. De aquí que se haya atendido a la necesidad de reclutar en las escalas superiores cierto número de funcionarios, cuyas carreras no se inician en la base del escalafón, sino por acceso directo en razón de méritos acreditados por pruebas de competencia o por permanencia en funciones análogas en otros organismos. Esta ósmosis administrativa es consecuencia del carácter unitario de la Administración pública.

La calificación del funcionario debe ser continuada a lo largo de toda su carrera y debe encontrar puntuación adecuada a los méritos y servicios. Es el sistema inglés de categorías o clases administrativas, y que permite la promoción, dentro de cada una de ellas, de la eficiencia comprobada.

La organización de cursos de perfeccionamiento significa, por una parte, que la Administración reconoce la importancia de sus propios problemas y la necesidad de poner en consonancia con ellos la competencia de los funcionarios; por otra, es un homenaje rendido por la propia Administración al funcionario, a quien depara oportunidades de ascenso congruente con los estímulos personales. Sale la función de toda órbita ruti-

na y se caracteriza por la iniciativa y la personalidad del trabajo. Inglaterra mediante *stages*; los Estados Unidos mediante los cursos generales de perfeccionamiento, denominados *post entry training* seguidos por más de 100 funcionarios en Nueva York y Albany, por turno y con interrupción de la función durante un año, son un ejemplo. Los cursos de perfeccionamiento que organizamos para los funcionarios de distintas categorías en el Instituto de Estudios de Administración Local representan una experiencia aleccionadora y brindan, junto al horizonte intelectual, los estímulos de función, mediante puntuaciones específicas que actúan en el balance de méritos de los concursos.

En síntesis, podemos decir acerca de esta cuestión que el hombre aprende mientras vive y que la experiencia se manifiesta también mediante aptitud para avizorar nuevos horizontes. Como en el conocido dibujo de Goya, puede decir el funcionario encanecido en la función —lo mismo que el viejo amputado que necesitó adiestrarse en la marcha—, pero con un sentido que en el caso del funcionario no implica ciertamente mutilación, sino perfeccionamiento: «Soy viejo, y aún aprendo».

Dentro de esta corriente del perfeccionamiento, se propugna por algunos la conveniencia de que sirvan para habilitar el acceso a los cargos directivos de la Administración pública (Así, el Profesor Garrido Falla: *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública*, en «Revista de Administración Pública», número 20. Madrid, mayo de 1956).

En la Administración local, dichos cursos pueden jugar, y juegan en España, como mérito en los Concursos de traslado entre funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales.

Tratándose de funcionarios que no constituyen Cuerpo Nacional y están adscritos a las escalas técnicas de las grandes Corporaciones, se suscita el problema de la provisión de las Jefaturas.

Suponen estos cargos la posesión de condiciones personales especiales, y por eso suele quedar al arbitrio de los Jefes superiores o de los Presidentes de las Corporaciones la promoción

a estas categorías administrativas más elevadas, siempre sobre la base de una selección condicionada.

Los turnos de libre designación—hay que advertirlo—no son siempre recusables. También significan un residuo del sistema de patronato—antes aludido—y alguno de cuyos motivos determinantes no es posible eliminar totalmente. Al fin son un tributo rendido a la libre iniciativa que, bien encauzada, representa el triunfo del espíritu sobre la mecánica.

Estas capacidades vocadas a las Jefaturas van destacándose en el ejercicio de las funciones. Los turnos de elección o de designación libre, siempre que los candidatos reúnan ciertos requisitos de antigüedad, titulación y jerarquía, suponen el reconocimiento de esa exigencia vital. Si son susceptibles de abrir en algún caso puertas al favor, sirven en la generalidad de los casos para que los jefes puedan rodearse de los mejores colaboradores. Y el prestigio del Jefe es inseparable de la calidad del trabajo de los funcionarios más próximos a él. Pueden servir eficazmente para orientar esta selección los Títulos y los Diplomas acreditativos de aprovechamiento en cursos a este fin convocados.

* * *

He tratado de presentar un cuadro de cuestiones vivas que afectan a la formación del funcionario público, y he aludido especialmente al funcionario de Administración local.

Al haberme brindado tema tan importante el Colegio del Secretariado local navarro, queda bien acreditada la noble ambición de estos funcionarios que, siendo gestores de una Administración tan acreditada por su honradez y su eficacia, se muestran conscientes de que el impulso de la vida no nos deja descansar en la plenitud de lo realizado y debe conducirnos siempre hacia nuevos horizontes de superación.

Hablo en una tierra de tradiciones ejemplares y que ha sabido mantenerlas vivas para que su espíritu oriente la incesante adaptación a las nuevas necesidades. Sois así símbolo del enlace fecundo de la tradición y el progreso. Vuestras instituciones administrativas contienen el secreto de esta fecunda compenetración.

ción y atesoran una experiencia que no está hecha de nostalgia, sino de ilusión que siempre mira hacia el futuro.

Por eso os ha interesado, en mérito del enriquecimiento de vuestro régimen especial, contrastar experiencias y acumular información.

Cuanto he insinuado esta tarde respecto de los problemas de formación del personal, he querido trenzarlo con una constante propensión deontológica y penetrarlo, en consecuencia, de sentido humano.

Pero del mismo modo que existe en la Historia un humanismo antropocéntrico y secular que es propio de todo renacimiento pagano, frente al humanismo teocéntrico y cristiano, que dignifica al hombre al considerarlo como imagen de Dios, hay en la Administración pública un concepto que, al propugnar justamente las mejoras del funcionario, considera a éste como el centro de la Administración y carga el acento sobre la prerrogativa más que sobre el servicio. Es la Administración, y no el funcionario, el centro de actividad y la destinataria de las funciones. Pero, en realidad, las mejoras de los funcionarios y la dignidad de la función constituyen un sistema de vasos comunicantes. El prestigio del funcionario se suelda al prestigio de la Administración que representa, y cuando una Administración logra prestigio, lo comunica, en virtud de un automatismo incoercible, a sus funcionarios. Juntamente, el prestigio que éstos ganan eleva a la Administración.

La palabra «función» tiene una expresividad insustituible. Se refiere a una actividad que no se agota en la satisfacción del miembro o del sujeto que la realiza, sino que sirve a un todo superior. El funcionario sirve a la comunidad, pero, sirviéndola, su misión se llena de grandeza. Su divisa es la del servicio, y, ahora, como siempre, reinar es servir.