

LA FORMACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Por S. ROYO-VILLANOVA
Catedrático de la Universidad de Madrid

1.—*Ideas generales.*

El personal administrativo profesional constituye, con los ejércitos permanentes, uno de los rasgos más acusados del Estado moderno.

La eficacia administrativa depende del nivel moral y de la capacidad técnica de los funcionarios públicos. Un buen cuerpo de funcionarios es el mejor auxiliar del Gobierno, así como un personal inepto es una rémora para el desarrollo de la política mejor concebida.

La selección de los funcionarios es un problema esencial. El éxito del Gobierno depende de su habilidad para escoger un buen personal. A causa de las múltiples, variadas y complejas necesidades a que ha de atender, la Administración moderna no es una tarea fácil que pueda ser realizada por todo el mundo. La Administración constituye hoy el objeto de una verdadera ciencia, o mejor dicho, de diversas ciencias, que estudian los problemas de su organización y funcionamiento. Únicamente las personas que conocen a fondo los problemas administrativos pueden desempeñar con éxito su función. En muchos países, reformas bien planeadas han fracasado por las deficiencias del personal administrativo.

Como prueba de la importancia de estas cuestiones citaré la Ordenanza francesa de 9 de octubre de 1945, que ha creado una Dirección General de la Función Pública y un Consejo permanente de la Administración civil. La Dirección de la Función Pública depende de la Presidencia del Gobierno y está encargada: 1.º De preparar una política de conjunto de la función pública. 2.º De la documentación y estadísticas relativas a la misma. 3.º De estudiar toda propuesta referente al mejoramiento de la organización de los servicios públicos, a la coordinación

de las reglas estatutarias de los distintos cuerpos de funcionarios del Estado y demás entidades públicas y a la retribución y derechos pasivos de dichos funcionarios.

El ejemplo francés es un reconocimiento práctico de la importancia que tiene el considerar en su conjunto, y desde un punto de vista general, todas las cuestiones relativas al personal de la Administración. Va extendiéndose la tendencia a constituir organismos encargados del estudio de dichas cuestiones y de su resolución, atribuyéndoles una competencia casi exclusiva. Así, en Inglaterra existen la Tesorería y la Comisión del Servicio Civil; en los Estados Unidos, la Comisión del Servicio Civil en la Administración federal y las Comisiones del Servicio Civil en los Estados particulares, y en Bélgica, la Secretaría Permanente de Selección.

La Administración, para atraer a las personas de mérito y valía, deberá hacer tres cosas: primero, ofrecer a los aspirantes una buena carrera, una retribución suficiente y una situación estable. Sólo así se rodeará a la función pública de una consideración social que anime a las personas de calidad intelectual a desear y conseguir los puestos públicos. De otra suerte, sólo los solicitarán los incapaces, los mediocres o los fracasados. Segundo, cuidar de la formación de los futuros funcionarios, y tercero, establecer un buen sistema de selección, que asegure, en lo posible, la designación de los más aptos.

Nuestro estudio va a limitarse a la formación de los funcionarios públicos profesionales, y aun dentro de éstos, concentraremos la atención sobre los funcionarios superiores del orden civil administrativo, que son los encargados de preparar los proyectos y decretos del Gobierno y de dirigir su ejecución.

2.—*Formación y selección.*

El problema de la formación de los funcionarios públicos es el siguiente: ¿Cómo deben prepararse, educarse o instruirse los aspirantes a puestos públicos? ¿Qué conocimientos deben tener, generales, especiales? ¿Quién debe proporcionárselos?

El problema de la selección de los funcionarios consiste en hallar

un sistema que permita apreciar quiénes son los aspirantes que tienen la mejor formación requerida por las funciones públicas.

Existe, pues, una estrecha relación entre ambos problemas: entre la formación y la selección. Unas veces el sistema de selección presupone un criterio para la formación de los funcionarios. Así, la selección mediante oposición a base de un programa extenso integrado por materias especiales y con ejercicios fundamentalmente teóricos, presupone que la formación de los opositores o aspirantes a los puestos públicos debe consistir en adquirir, mediante el estudio de libros, los conocimientos especiales característicos del puesto que desempeñará inmediatamente el opositor en caso de salir triunfante.

En cambio, si el examen de ingreso en la Administración versa sobre cuestiones y conocimientos generales, adquiridos en la enseñanza universitaria, ello supone que el Estado considera que lo principal en la formación de los futuros funcionarios es la educación del espíritu, abrir perspectivas a la inteligencia.

Otras veces el sistema de selección es al mismo tiempo un instrumento formativo. Así, el período de prueba a que son sometidos en algunos países los aspirantes que han aprobado el examen de ingreso, sirve no sólo para apreciar los méritos y condiciones de los mismos, sino también para darles los conocimientos prácticos necesarios y moldear su espíritu con arreglo a los cánones de la moral de la función pública. Otro tanto ocurre con el sistema llamado de la Escuela especial: está en un centro de selección y al mismo tiempo de formación de los que cursan sus estudios en la misma (1).

3.—*La formación.*

¿Qué formación debe darse a los futuros funcionarios? ¿Qué conocimientos deben tener? ¿Deben ser generales o especiales? Estos conocimientos especiales, ¿cómo deben ser: jurídicos, políticos, económicos?

(1) Puede verse un estudio de los diversos sistemas de selección de los funcionarios públicos en mi discurso inaugural del curso académico 1946-47 de la Universidad de Madrid, sobre «La idoneidad de los funcionarios públicos».

¿Dónde deben adquirirse estos conocimientos: en las Universidades, en centros oficiales especiales?

Respondamos por orden a estas diversas cuestiones relacionadas con la formación de los funcionarios.

En orden a la orientación que debe darse a la formación existen dos sistemas opuestos: el inglés y el del continente europeo (Alemania, Italia, España).

En Inglaterra no se quiere hallar gente especializada con aptitud inmediata para desempeñar los puestos públicos, sino descubrir aquellos jóvenes que tienen las mejores aptitudes naturales. Se piensa que los conocimientos especiales pueden adquirirse mejor en la práctica del oficio y que no debe distraerse la educación de los jóvenes preparándoles para una tarea específica. Por eso, en Inglaterra los exámenes para las distintas categorías administrativas corresponden a los diferentes grados de la enseñanza y son de cultura general. Este es, como observa MARTIN, uno de los rasgos característicos del espíritu inglés: un horror instintivo hacia los «especialistas», o, al menos, la exigencia de una vasta cultura como base de toda especialización. Estas ideas se traducen, en el orden constitucional, en el Ministro, hombre político por excelencia, sin conocimientos específicos de su departamento, y en el orden administrativo, en la predilección por los exámenes de cultura general (2).

Las pruebas de los exámenes son escritas, orales y mixtas. La prueba escrita consiste principalmente en disertar por escrito sobre temas académicos correspondientes a un determinado grado de la enseñanza, según la clase de empleos públicos. Después de la primera guerra mundial ha ido extendiéndose en Inglaterra la costumbre de la prueba oral, llamada *interview* o *viva voce*. Su objeto es descubrir el carácter, la personalidad del aspirante. Los miembros del Tribunal le interrogan con este fin acerca de cuestiones generales, como deporte, aficiones personales, gustos literarios.

Unas veces el examen es sólo oral; otras es un complemento del ejercicio escrito, y entonces la prueba tiene carácter mixto.

Es muy curioso el índice de materias sobre que versan los exámenes en Inglaterra. Figuran en él casi todos los ramos del saber. Cada materia tiene un coeficiente de puntuación, que varía entre 100 y 400.

(2) MARTIN: *La fonction publique*. 1943.

En cada oposición, la Comisión del Servicio Civil fija la cifra mínima de conocimientos exigibles al aspirante; por ejemplo, 1.300 puntos, 800, etcétera, según las diferentes clases de empleos públicos. El aspirante tiene libertad para elegir diversas materias dentro del índice anunciado, con la única condición de que la suma de los coeficientes asignados a cada materia sea igual, por lo menos, a la cifra señalada por la Comisión. Sin embargo, con el fin de evitar que algunos aspirantes presenten sólo una lista de disciplinas de poco interés, la Comisión determina, además, ciertas materias obligatorias (3).

El sistema inglés adopta, pues, un criterio muy liberal para el ingreso al servicio de la Administración. No exige una preparación uniforme de todos los aspirantes; importa poco que la base de su formación sea científica, literaria o jurídica. Todas las ramas de la ciencia constituyen en Inglaterra el vivero de sus funcionarios. Hay, por consiguiente, una gran diferencia en relación con los países continentales, donde los cuadros de la Administración se reclutan principalmente entre licenciados de las Facultades de Derecho (4).

Frente al sistema inglés, encaminado a incorporar al servicio público a los mejores talentos de cada generación, el sistema clásico del continente procura escoger aquellas personas que poseen los conocimientos especiales necesarios para desempeñar inmediatamente el puesto a que aspiran.

Estos conocimientos especiales debían ser fundamentalmente jurídicos. Los programas de las oposiciones versaban casi exclusivamente sobre materias de Derecho.

En este punto ha habido un cambio notable en los últimos años. En primer lugar, se considera ya por muchos que la formación de los funcionarios no debe ser sólo jurídica, y en segundo, se han introducido en algunos países modificaciones en los sistemas de oposición, para dar cada vez más importancia a las pruebas de cultura general; al menos, en la primera etapa de la selección.

(3) Los programas de los exámenes han ido haciéndose más complejos: en primer lugar, por la conveniencia de incluir en ellos las ciencias políticas y la economía, y en segundo término, por la creciente tendencia de las Universidades a la especialización. Véase FINER: *Le service civil en Angleterre*, «Revue des Sciences Politiques», 1927.

(4) MARTIN: *Ob. cit.*

El predominio que han tenido hasta ahora las ciencias jurídicas en la formación de los funcionarios se explica perfectamente en los regímenes políticos del pasado siglo, impregnados de la filosofía liberal e individualista. De un lado, la preocupación fundamental era eliminar todo absolutismo político y someter el Estado al Derecho en todas las manifestaciones de la actividad estatal, y especialmente en la administrativa. Si la Administración debía quedar sometida al Derecho, era natural que los funcionarios tuviesen una formación jurídica. De esta suerte, los agentes de la Administración, por una especie de hábito intelectual, ajustarian casi de modo intuitivo sus actos al Derecho.

De otra parte, el Estado de la primera mitad del siglo XIX se inspiraba en una política marcadamente individualista. La actividad del Estado debía reducirse al mínimo en el orden social; solamente debía intervenir para limitar la libertad y propiedad de los particulares por razones de interés público y para establecer los servicios públicos indispensables. Siendo por esencia la actividad del Estado de orden jurídico, esto es, de policía, en sentido estricto, era también natural que la formación de los funcionarios fuese principalmente jurídica.

Pero al ensancharse el campo de la intervención estatal, al manifestarse ésta en todos los aspectos de la vida social: en el económico, en el cultural, en el sanitario, en materia de vivienda, de seguros sociales, etc., la formación jurídica de los funcionarios era insuficiente para desempeñar de modo cumplido todas las tareas que el Estado moderno había asumido.

En la misma Alemania, que había puesto los conocimientos jurídicos como base común para la formación de los jueces y funcionarios administrativos, se alzaron voces de crítica contra el carácter exclusivo de tal formación jurídica (Delbrück, Brück, Drews) (5). Los estudios jurídicos deben ceder el puesto de preferencia a los estudios de Teoría económica, de Historia económica, de Geografía económica, de Estadística, etc.

Esta reacción era natural. La Administración pública no es sólo una ejecución de las leyes. El Derecho es un medio para la Administración;

(5) Delbrück. *Die Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst in Preussen*. Jena. 1917. Brück. *Das Ausbildungsproblem des Beamten in Verwaltung und Wirtschaft*. Leipzig. 1926. Drews. *Verwaltungsreform und Berufsbildung der Volkswirtschaft*. 1930.

el fin es la satisfacción de necesidades públicas. El Derecho es forma y límite de la actividad administrativa; el contenido es el servicio público. No hay que echar en olvido las conquistas y garantías jurídicas logradas gracias al Estado de Derecho; pero hay que ir más allá y proseguir el éxito de la Administración con los medios del Derecho, y aun fuera del campo de las reglas jurídicas cuando faltan éstas.

No es suficiente la formación jurídica. Esto estaría bien en un Estado individualista puro, cuyas funciones administrativas se redujeran a limitar y regular los derechos de los particulares en la medida indispensable para salvaguardar los intereses públicos. Sería explicable entonces que la preparación de los funcionarios públicos se limitase al estudio de las normas y principios jurídicos por que se rige la Administración, puesto que el ordenamiento jurídico de un Estado liberal puro tiene por objeto principal garantizar los derechos particulares frente a la Administración pública, quedando reducida al límite la actividad de ésta.

Pero en el Estado contemporáneo, con amplios fines que cumplir, no importa sólo la garantía de los derechos particulares, sino que interesa tanto, por lo menos, la eficaz realización de aquellos fines, o sea, conseguir una Administración eficiente, rápida y económica.

Y esto no se logra sólo con el conocimiento y el respeto del Derecho.

No conviene descuidar los elementos no jurídicos de la Administración en la formación de los funcionarios públicos. Importa no sólo que los actos de la Administración sean legales, sino que sean además útiles y convenientes. No ocurre lo mismo en las relaciones de los particulares entre sí. En principio, la actividad del particular en las relaciones de derecho privado es indiferente al Estado, a quien sólo interesan los aspectos jurídicos. El derecho privado regula las relaciones jurídicas de los particulares; pero el Estado no se preocupa de si los individuos conciertan negocios convenientes o no, favorables o perjudiciales. Muy distinto es lo que sucede con la Administración. Al Estado le interesan no sólo los efectos jurídicos de los actos de la Administración, sino los mismos actos. La Administración es actividad del Estado; éste ha de actuar conforme a un plan, con continuidad y de un modo armónico y coherente. Debe, pues, interesar al Estado cómo hay que organizarse, cómo puede lograrse un resultado, cuándo hay que actuar y cuál de las diversas soluciones es la mejor y por qué. He aquí relaciones y puntos

de vista que trascienden de los límites del Derecho y que son indiferentes al mismo.

Para conocer la Administración pública de un modo cabal, para penetrar en la esencia de sus servicios e instituciones, no es suficiente el conocimiento de los textos legales vigentes, sino que es preciso consagrar nuestra atención y examen a la misma realidad administrativa.

La potestad discrecional de la Administración es la prueba evidente de que la riqueza de la vida administrativa no puede encerrarse en los estrechos límites jurídicos. Entre la ley y el caso individual media una gran distancia, que es cubierta con normas dictadas por los superiores jerárquicos a sus subordinados, y que se inspiran no tanto en consideraciones jurídicas como en valoraciones de utilidad, conveniencia y oportunidad, suscitadas por el mismo caso real. Por eso WALTER NORDEN ha dicho acertadamente que las instituciones administrativas no son Derecho administrativo, sino un puente entre éste y la vida administrativa (6). El Derecho es sólo un límite de la actividad administrativa; pero no dispone cómo ha de actuar la Administración en el caso concreto. De aquí que la Administración pueda, aun respetando el Derecho, obtener resultados beneficiosos o perjudiciales, según la oportunidad o inconveniencia de las medidas adoptadas.

Las consideraciones que anteceden no suponen en modo alguno menosprecio hacia la formación jurídica de los funcionarios. Seguimos estimándola muy útil. El conocimiento del derecho privado (civil y mercantil) y del público (político y administrativo) es indispensable para un funcionario de categoría superior. El conocimiento del medio social será incompleto sin el conocimiento de las instituciones jurídicas que en él viven y se desarrollan. De otra parte, la Administración utiliza muchas veces los medios que ofrece el derecho privado en gran parte de las empresas que establece (así, en España, la RENFE, los Ferrocarriles de vía estrecha explotados por el Estado y las empresas de economía mixta).

El derecho público es el derecho por esencia del Estado. Su conocimiento ayudará a respetarlo, realizándose así la sumisión del Estado al Derecho.

Además, la formación jurídica tiene una gran ventaja. Acostumbra a usar con rigor de las palabras, a evitar vocablos ambiguos, a redactar

(6) W. Norden. Warum und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft. 1932.

con claridad y precisión (7). Indudablemente, los defectos que se observan en muchas disposiciones y resoluciones administrativas se deben en gran parte a la falta de preparación jurídica de los funcionarios que redactaron las correspondientes propuestas.

Ahora bien, la formación no debe ser sólo jurídica; hacen falta también conocimientos políticos, sociales, económicos, administrativos, etcétera, pues son indispensables para poder resolver los problemas que plantea la Administración moderna.

¿Dónde deben adquirirse esos conocimientos distintos de los jurídicos? Parece natural que el Estado se preocupe de la formación de sus funcionarios y que sea él quien, de una u otra forma, bien sea en la Universidad o bajo su égida, organice y proporcione las enseñanzas precisas.

En este punto, coinciden los que se ocupan de estos problemas en que las enseñanzas de la Facultad de Derecho son insuficientes, como lo son también las de la Facultad de Filosofía y Letras. Ha habido, pues, que pensar en una reforma de la enseñanza universitaria para incluir nuevas materias en los planes de estudios. La reforma puede consistir en una ampliación de los estudios que se cursan en las Facultades de Derecho y de Filosofía y Letras, o en la creación de una nueva Facultad de Ciencias Políticas.

En Francia se han creado por Decretos de 9 de octubre de 1945 unas instituciones universitarias denominadas «Institutos de Estudios Políticos», que tienen por objeto: 1.º Coordinar y completar las enseñanzas de las Facultades de Derecho y de Letras en materia económica, administrativa y social; y 2.º Formar a los alumnos en los métodos de trabajo y de exposición e iniciarlos en los problemas particulares de la Administración y de la vida social.

Se estima en Francia que si los Institutos de Estudios Políticos responden a lo que se tiene derecho a esperar de ellos, deberán, dentro de algunos años, transformarse en nuevas Facultades, que, junto a las antiguas Facultades y en pie de igualdad con las mismas organizarán la enseñanza capital de la ciencia política y de la ciencia económica, con licenciatura y doctorado (8).

(7) Véase RIVERO (JEAN): *Formation juridique et fonction administrative*, «Revue du Droit Public», 1948, núm. 4, pág. 557.

(8) *Presidence du Gouvernement. Reforme de la fonction publique*. París, 1945, página 51.

Ya el año 1850 escribía nuestro COLMEIRO : «Es evidente que se necesita una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas cuyos estudios y grados académicos preparen para la gestión de los intereses generales, alejen a las incapacidades del servicio público, proporcionen auxiliares instruidos al Gobierno, y, en suma, para que la ciencia penetre en la Administración y sea desterrado el ciego empirismo. La Administración, como ciencia, exige estudios; como arte, requiere aprendizaje.»

Ciertamente, estos estudios políticos, económicos y sociales, podrían cursarse en Centros especiales para funcionarios o aspirantes a serlo, y fuera de la Universidad. Creemos, sin embargo, que tales enseñanzas deben darse en la Universidad, por la importancia que tienen en la cultura moderna. La Universidad no puede quedar ajena a los graves problemas políticos, sociales y económicos que plantea la vida moderna; y todas estas cuestiones, por su gran importancia práctica y cultural, interesan no sólo a los que aspiran a ser funcionarios públicos, sino a los que van a trabajar en la economía privada, en el periodismo, o a los que simplemente quieren ser hombres cultos.

Naturalmente, la incorporación de tales estudios a la enseñanza universitaria no es obstáculo, ni mucho menos, para que se creen Centros o Escuelas especiales para funcionarios. Así, en Francia, por ejemplo, además de los Institutos de Estudios Políticos, vinculados a la Universidad, existe la Escuela Nacional de Administración, dependiente de la Presidencia del Gobierno, y encargada de formar a los funcionarios de los Cuerpos más importantes de la Administración francesa.

Es más, la creación de tales Escuelas especiales puede ser un perfecto complemento de la enseñanza universitaria, de suerte que si ésta se ocupa de las cuestiones más generales, la Escuela dedicará su atención a los problemas más especiales que guarden íntima relación con las tareas específicas de la Administración.

Al mismo tiempo que va extendiéndose la idea de que los funcionarios públicos deben tener unos conocimientos especiales, aparte de los jurídicos, se va también desarrollando en algunos países el criterio de que el primer momento en la selección de los aspirantes debe consistir en pruebas generales de cultura a base de los conocimientos adquiridos en la Universidad y que permitan apreciar la inteligencia y

carácter de los aspirantes. La influencia inglesa es evidente en esta transformación del sistema de pruebas (9).

En Bélgica existen tres momentos en la selección de los funcionarios: examen de admisión, período de prueba (*stage*) y examen definitivo.

El examen de admisión tiende más bien a apreciar las aptitudes intelectuales y la formación espiritual que los conocimientos técnicos. Consta de tres ejercicios: El primero es escrito, y consiste en un resumen y comentario crítico de una conferencia sobre un tema de carácter general. Este ejercicio permite apreciar el espíritu de análisis y de criterio del aspirante. Acredita su capacidad para extraer las ideas directrices de una exposición y coordinarlas. Muestra su aptitud para enjuiciarlas. Es eliminatorio. El segundo, es oral, y está calcado sobre la *viva voce* del sistema inglés. Consiste en una conversación entre el Tribunal y el aspirante, que recae sobre toda materia de orden general, susceptible de dar a conocer la personalidad de los aspirantes, en madurez de espíritu y de carácter. Debe revelar las condiciones de reflexión y de exposición del aspirante. Por último, hay preguntas orales o escritas sobre materias elegidas por el aspirante y sobre materias declaradas obligatorias en atención a los puestos que han de cubrirse (10).

En Francia, el examen de ingreso en la Escuela Nacional de Administración consta de dos clases de pruebas: unas, de carácter general, y otras, especiales. Aquéllas tienden a comprobar la cultura general, la personalidad, el carácter de los aspirantes. Las pruebas particulares per-

(9) En esta selección de los más capaces, lo más conveniente sería, sin duda, elegir previamente a los mismos aspirantes, teniendo en cuenta su temperamento, gustos y aptitudes.

Uno- buenos métodos de orientación profesional permitirían verificar racionalmente la selección previa. Pero aunque se han realizado bastantes progresos en esta materia, la verdad es que hasta ahora la orientación profesional sólo ha dado resultados interesantes en los casos de selección técnica, cuando se trata de determinar cuáles son las aptitudes psíquicas de tal individuo para tal oficio. Con relación al Estado podría tener valor para la selección de los funcionarios técnicos modestos, pero su campo es limitado. Como observa GARAS, la orientación profesional ha dado excelentes resultados para la selección de conductores de autobús en los Estados Unidos; pero sería insuficiente y su empleo casi ridículo para elegir diplomáticos o altos funcionarios de Hacienda (*La selection des cadres administratifs*. París, 1936). De todas suertes, habrá que aguardar a conocer las experiencias hechas durante la última guerra mundial y las que se realizan hoy en Inglaterra con el sistema de tests o pruebas, para deducir conclusiones más fundadas.

(10) GAUDEMET: *Le statut des agents de l'Etat en Belgique*. «Revue du Droit Public», 1949, núm. 3, pág. 326.

miten demostrar a los jóvenes los conocimientos especiales y su vocación por determinadas carreras, pero no tienen la misma importancia que las pruebas generales.

La formación práctica. El período de prueba.—Hoy día se considera que los simples conocimientos teóricos adquiridos en los libros no son suficientes para una formación cabal de los funcionarios. Son indispensables, además, otras cualidades: iniciativa, espíritu práctico, sentido de la responsabilidad, que sólo pueden adquirirse o manifestarse en el ejercicio de la función y en la práctica diaria bajo la dirección y vigilancia de los superiores.

Por ello, los legisladores de muchos países han comprendido la necesidad de establecer el período de prueba como instrumento de formación y de selección a la vez y que permitirá revisar la selección un poco insegura del examen de oposición.

El régimen es muy variado, según los países.

El ejemplo de Alemania es muy interesante, pues es conocido el prestigio del funcionario alemán.

En Alemania, los puestos públicos de categoría superior pueden ser ocupados por personas procedentes de la carrera administrativa o de la judicial. Tanto para una como para otra, existe un primer estudio de formación común hasta el llamado primer examen jurídico de Estado o examen de referendario. Aprobado este examen, se obtiene el título de referendario de Tribunales (*Gerichtsreferendar*). Entonces, el aspirante elige la carrera administrativa o la judicial. Los que han escogido la carrera administrativa, deben practicar durante seis meses antes de ser admitidos como referendarios de Gobierno (*Regierungsreferendar*). Una vez obtenido este nombramiento, deberá realizar un servicio preparatorio de dos años y medio, por lo menos, con diversas autoridades y organismos administrativos. En cada Gobierno hay un alto funcionario, encargado por el Ministerio del Interior, de la dirección y vigilancia de los referendarios, que les hace realizar trabajos escritos y ejercicios prácticos, perfeccionando así su experiencia y sus conocimientos en Derecho político y administrativo y en las ciencias políticas y económicas. Al final, dicho funcionario expedirá un certificado, que irá acompañado de otros, firmados por los jefes de los distintos servicios donde haya practicado el referendario.

El referendario de Tribunales que lo pida, deberá someterse al ser-

vicio preparatorio judicial, durante el cual será iniciado en las funciones de juez, de fiscal y de abogado, así como en los asuntos administrativos. Dicho servicio dura, por lo menos, tres años.

Después de los tres años de formación, los referendarios sufren un segundo examen, que los habilita para la función de juez y para los puestos superiores de la Administración. Este examen abarca el Derecho público y el privado, especialmente el Derecho constitucional y el administrativo, así como las ciencias económicas. Aprobado el examen, se obtiene el título de asesor del Gobierno (*Regierungsassessor*).

Con relación a la práctica en materias administrativas, es muy digno de notar que los referendarios sirven no sólo en centros de la Administración del Estado, sino también de la Administración local y corporativa. La formación así es completa y no limitada a una rama o servicio.

En Inglaterra también está muy ordenado el período de prueba. Los aspirantes aprobados en el examen para la categoría superior de funcionarios (*administrative class*) son nombrados *Assistant principal*; pero este nombramiento no es definitivo hasta después de un *stage* de dos años.

Como el examen de ingreso es severo, el aspirante admitido es considerado con la aptitud suficiente para desempeñar normalmente sus funciones después de algún tiempo de práctica. Por ello, el período de prueba se reduce a las funciones específicas del Departamento ministerial en que trabaja. En general, el joven funcionario es auxiliado y dirigido por un superior jerárquico, quien le mostrará la biblioteca del centro, indicándole cuáles son los libros que tratan más especialmente de los asuntos del Ministerio respectivo. Su jefe, al principio, le encargará de resolver problemas administrativos sencillos, que paulatinamente serán más complejos. La base del perfeccionamiento en Inglaterra es la práctica en diversas actividades. El funcionario conocerá numerosos expedientes y aprenderá a estudiar los asuntos y a tomar acuerdos. Adquirirá la experiencia del departamento y algo indefinible que se llama «formación del espíritu administrativo».

Este método elemental, pero esencial, de aprendizaje, va combinado con el sistema excelente que consiste en trasladar regularmente al joven funcionario de servicio en servicio.

El sistema belga da también una gran importancia al período de

prueba, que permite apreciar no ya la cultura general del aspirante sino sus aptitudes profesionales. Según el propósito de los autores del Estatuto de Funcionarios de 1937, durante dicho período se afirmarán las cualidades morales del funcionario, su sentido del deber, su desinterés, su sentido de la responsabilidad. La duración es de tres años para los funcionarios de categoría superior. Durante este tiempo, los funcionarios son vigilados por los jefes que cuidan de su formación al mismo tiempo que enjuician sus condiciones y aptitud. Los jefes envían informes semestrales al Consejo de Dirección que, a la vista de ellos, podrá proponer el despido del funcionario o autorizarlo para presentarse al examen de admisión definitiva.

El examen de admisión definitiva tiene por objeto apreciar los conocimientos administrativos adquiridos por los aspirantes. Las materias y ejercicios de este examen están determinados por las exigencias propias de cada Ministerio. En principio, consisten en un informe escrito y en una disertación oral sobre un asunto propio de la rama de la Administración en que se ha realizado el período de prueba.

Así, pues, el sistema de selección en Bélgica comienza con una prueba de cultura general y termina con un examen técnico (11).

Como se observará, los países donde existe el período de prueba tienden a que éste sirva no sólo de criterio de selección, sino también de elemento formativo de los funcionarios en el seno de la propia Administración.

Las únicas críticas que se formulan en todos los países obedecen a que en la práctica se disminuye la importancia real del período de prueba, no eliminándose a ningún aspirante.

En Italia, Hungría, Holanda y Polonia la duración de este período varía de uno a tres años, según las categorías de funcionarios.

Va, pues, generalizándose el período de prueba que ya fué recomendado por el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Viena el año 1933. También va ganando terreno en el derecho positivo el examen final después del período de prueba.

La Escuela especial.—Unas veces el examen u oposición sirve para elegir aspirantes que han de recibir después en un centro del Estado una formación adecuada a sus futuras funciones (así, los oficiales del

(11) GAUDEMER: Ob. cit., pág. 331.

Ejército). La selección se opera, pues, al salir de la adolescencia y se recibe una verdadera formación en los centros oficiales. Otras veces, la selección no se hace en edad tan temprana, puesto que se exige un título de enseñanza superior para tomar parte en las oposiciones o exámenes de ingreso para la escuela; por ejemplo, en España, para ingresar en la Escuela Diplomática, en la Escuela Judicial, en el Instituto de Estudios de Administración local, etc. Los alumnos, sin embargo, reciben en todo caso una instrucción especial.

La escuela especial responde, en definitiva, como el período de prueba, al deseo de la Administración de obtener un conocimiento completo de la idoneidad de los aspirantes y de darles la formación profesional más adecuada a los puestos públicos que se trata de proveer. En la escuela especial se consiguen ambas finalidades del modo más completo y, además, la asistencia conjunta de los aspirantes, los ejercicios comunes, permiten a los profesores un mejor conocimiento de aquéllos y una selección más cuidada.

No obstante las ventajas de este sistema, hay que huir de su exageración, que llevaría a crear una Escuela para cada cuerpo de la Administración. No se precisa su utilidad para los funcionarios administrativos de categoría media, ya que para éstos son suficientes los conocimientos adquiridos en los centros docentes del Estado; el período de prueba sería el complemento oportuno de la oposición. En cambio, la escuela podría dar fructíferos resultados para la formación y selección de aquellos funcionarios encargados de importantes y delicados servicios, para los que es preciso un extenso y profundo conocimiento de la Administración y de sus problemas. En estos casos, la amplitud de los estudios que han de realizar los aspirantes y que exceden de los límites universitarios, la conveniencia de poner a prueba las condiciones de los mismos para la apreciación y resolución de los problemas administrativos, redacción de informes y proyectos, etc., pueden aconsejar la creación de una Escuela de Administración, si no existe organizado un racional período de prueba.

En esta materia merece citarse como ejemplo, la Escuela Nacional de Administración creada en Francia por la Ordenanza de 9 de octubre de 1945, bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno (12). La

(12) Es para mí un grato deber expresar mi profunda gratitud al señor Director de *L'Ecole Nationale d'Administration*, que me ha enviado amablemente los textos

Escuela tiene por objeto formar a los funcionarios destinados a los servicios civiles esenciales del Estado y establecer para estos servicios un régimen de selección que sea, a la vez, lógico y democrático.

La Escuela debe formar funcionarios de valía. Esto mismo se cumple en primer lugar mediante la enseñanza. Esta enseñanza es, a la vez, muy superior y muy especializada. No se trata de dar una cultura general política y económica, sino de indicar los aspectos modernos de la ciencia o de la vida política y de enseñar diferentes materias cuyo conocimiento es indispensable a todo funcionario que quiera ser digno de su función. Tanto en el campo económico y financiero como en el social y en el de la Administración general, las materias son muy numerosas e importantes. Algunas son clásicas: estudio detallado del derecho administrativo, de la organización, de la legislación y de la jurisdicción contencioso-administrativa, de la legislación fiscal y de presupuestos, de la contabilidad pública, del crédito público, de la legislación económica, de la legislación del trabajo y de los problemas de la mano de obra, de la organización y legislación coloniales, del derecho de gentes, de la política exterior y de los problemas internacionales. Existen otras materias cuyo estudio es menos corriente y que han adquirido igual importancia, por lo menos: estadística, demografía, urbanismo, moneda, régimen de cambios, política comercial, transportes internacionales, problemas de higiene y de medicina preventiva, seguridad social.

La formación del funcionario exige experiencia. Por ello, la Escuela destinará la mayor parte del tiempo a una labor de aprendizaje y de práctica en distintos servicios de la Metrópoli y de los territorios de la Unión.

Los estudios duran tres años. El primero, es de *stage* en provincias, ultramar o el extranjero. El alumno redactará una Memoria sobre el trabajo o misión que se le confíe. El segundo y tercer año, son de escolaridad y de *stage*.

Hay un director de *stages* encargado de la vigilancia y guía de los colegiales durante los tres años de escolaridad. Este director interviene en la organización de los *stages*, prácticas y da consejos a los alumnos para su formación y orientación profesional.

El director de la Escuela, de acuerdo con las Administraciones inte-

legales al día y publicaciones oficiales relativas a dicha Escuela y al Centro de Altos Estudios Administrativos.

resadas y el director de *stages*, señala los servicios en que el alumno ha de realizar sus prácticas.

La Escuela cuida también de la formación moral. No es que la Escuela pretenda hacer política ni imponer una doctrina, «pero debe enseñar a los futuros funcionarios el sentido del Estado, hacerles comprender las responsabilidades de la Administración, hacerles gustar las grandezas y aceptar las servidumbres del oficio» (13).

Este mismo cuidado por la formación moral explica la decisión de la Escuela a la educación militar de los alumnos.

La Escuela, al mismo tiempo que un centro de formación, constituye un sistema de selección. En vez de las múltiples y diversas oposiciones se convocan todos los años unas oposiciones de ingreso a la Escuela, con un número bastante elevado de plazas. De esta suerte hay un llamamiento a una categoría de funciones públicas similares, organizado racionalmente; y se establece un comienzo de política coordinada de selección.

Las oposiciones de ingreso en la Escuela, son dobles: una, para estudiantes; otra, para funcionarios.

En la primera, pueden tomar parte los jóvenes menores de veintiséis años que tengan un título académico superior. En la segunda oposición, pueden participar los funcionarios de veintiséis a treinta años de edad y cinco de servicios.

Es natural esta dualidad de oposiciones, pues si se quiere ofrecer la posibilidad de ingresar a cada clase de aspirantes, las pruebas deben ser también diferentes.

La idea dominante de las oposiciones referentes a los que tienen título académico, es evitar la especialización. Los ejercicios, aun versando sobre los problemas políticos o económicos que deben conocer los aspirantes, no exigen de estos conocimientos especiales. Para ciertas pruebas, se ha dejado una libertad de elección casi ilimitada entre todas las materias enseñadas en la Universidad o en los establecimientos de enseñanza superior.

En las oposiciones relativas a funcionarios, se concede un margen mayor a los estudios particulares. En efecto, para los funcionarios es más difícil adquirir la cultura general referente a los problemas políti-

(13) *Presidence du Gouvernement. Reforme de la fonction publique*. París, 1945. páginas 23 y sigs.

cos o económicos, y, en cambio, les resulta más fácil por medio de libros o de centros especiales de preparación adquirir nociones indispensables sobre determinadas materias.

Es curioso hacer notar que tanto en una como en otra oposición se exigen pruebas de educación física y que se conceden puntos de calificación especial a los que realizan ciertos ejercicios voluntarios (pilotaje de avión, de planeador o descenso en paracaídas).

La Escuela está dividida en cuatro Secciones: Administración general, Administración económica y financiera, Administración social y Asuntos Exteriores.

La separación en Secciones responde a una doble necesidad. En primer lugar, hay que conceder el puesto que le corresponde a la vocación de los jóvenes: unos, son atraídos por las cuestiones financieras; otros, prefieren la carrera diplomática. Además, la Administración moderna implica, sobre un fondo común, una especialización inevitable, y sería tan desacertado desconocerla como elevarla al extremo.

Por eso, con las oposiciones de ingreso en la Escuela, existen pruebas especiales dejadas a la elección del aspirante, en relación con la Sección que pretende.

Sin embargo, no hay una oposición especial para cada Sección. Las oposiciones son las mismas y al final se hace una clasificación general. Solamente los alumnos admitidos podrán elegir sección por orden de puntuación.

El primer año de la Escuela es de práctica o *stage*.

Los dos años siguientes son de enseñanza y de *stage* conjuntamente.

La enseñanza comprende cursos y conferencias comunes a todas las Secciones y especiales de cada Sección.

La enseñanza sólo ocupará una parte del día. Los alumnos serán adscritos, además a diferentes servicios. De esta suerte, en este segundo período de escolaridad, los jóvenes funcionarios efectuarán, en principio, tres períodos de prácticas, de una duración media de seis a ocho meses.

Al terminar los tres años, hay un examen final o de *sortie*, especial para cada Sección. Las pruebas son las siguientes: dos escritas, cada una de cinco horas; una oral, de quince minutos, después de cuarenta y cinco de preparación, seguida de una conversación de veinte minutos con el Tribunal. Además, hay pruebas de idiomas.

Después del examen final se hace una clasificación de los alumnos

por Sección, teniendo en cuenta las notas de prácticas y conferencias y la calificación del examen.

Se hace, además, una clasificación general de los alumnos de todas las Secciones, pues hay cuerpos (como el Consejo de Estado) a los que pueden aspirar con justo título diferentes Secciones.

Formación posterior de los funcionarios.—El Estado debe cuidar no sólo de que los funcionarios tengan, al tiempo de su ingreso definitivo, una buena formación teórica y práctica, sino que ha de velar también porque esta se conserve y perfeccione.

Hay que reaccionar contra los peligros de deformación profesional que lleva consigo la especialización, a la larga, de muchos años de práctica en el mismo ramo administrativo. Conviene, pues, que los funcionarios tengan siempre conocimiento de los problemas generales de la vida social, política y económica. Sólo así se evitarán el envejecimiento y la rutina intelectuales de muchos funcionarios dotados de excelentes cualidades.

Para ello, deberán organizarse cursos y conferencias en las Universidades y en otros centros oficiales. Unas y otros deberán darse con regularidad y en horas en que puedan asistir los funcionarios. Las leyes y disposiciones fundamentales deben ser objeto de especial estudio. Hay que fomentar también la creación de bibliotecas en las distintas dependencias y la publicación de revistas profesionales.

En este punto merecen recordarse las Academias administrativas alemanas y el Centro de Altos Estudios Administrativos de París (14).

Este último fué creado por Ordenanza de 9 de octubre de 1945. Su objeto principal es perfeccionar la cultura de los funcionarios que tienen ya experiencia de la vida administrativa, tenerles al corriente de las cuestiones actuales y darles ocasión de completar sus conocimientos mediante el estudio de los nuevos problemas y el trato con funcionarios pertenecientes a otros cuerpos o servicios.

El Centro está dividido en tres Secciones. En la primera se estudian los problemas generales relativos a la Administración del Estado y a

(14) Se ha sostenido recientemente en Alemania la conveniencia de mantener a los funcionarios superiores en un vivo contacto con todos los problemas de la vida pública en sus aspectos político, social y económico, proponiéndose para tal fin la creación de una Academia Superior Administrativa. Véase GAEDKE (VON JÜRGEN): *Weiterbildung der höheren Beamten*, «Die öffentliche Verwaltung», abril 1950, página 244.

los diferentes servicios públicos de la Metrópoli. La segunda se ocupa de los problemas de orden político, económico, social, intelectual y religioso que plantea la organización de las relaciones entre la Metrópoli y los territorios franceses de ultramar, o sea la política de la Unión Francesa. La tercera Sección tiene un objeto más limitado: el estudio de la doctrina y de los métodos de la actividad industrial del Estado, la gestión de las empresas nacionalizadas, el control de las empresas colocadas bajo la vigilancia de la Administración.

Las tres Secciones son independientes, y cada una organiza de un modo distinto el ciclo de sus conferencias, de sus *stages* y de sus comisiones al extranjero. Sin embargo, las cuestiones más importantes son objeto de trabajos en común.

Como muestra de la labor que realiza el Centro haré una breve referencia a los programas de trabajos de las Sección primera en los años 1949-1950.

La primera Sección estudió los problemas relativos a la Administración municipal en sus relaciones con el Estado, tomando como base un cierto número de ejemplos.

Un mes se consagró al estudio concreto y, eventualmente, sobre el lugar, por pequeños grupos de alumnos, de seis Municipios distintos.

Otro mes se dedicó al cambio entre los alumnos de las observaciones recogidas y al contraste de los puntos de vista.

Otros dos meses fueron empleados en el estudio de los temas siguientes: 1.º El Municipio y la Administración de la Hacienda. 2.º Idem y la Administración interna. 3.º Idem y la Administración de la Salud pública y de la Población. 4.º Idem y la Administración de la Agricultura. 5.º Idem y la Administración de Obras Públicas, de Transporte, de Turismo. 6.º La Agrupación o Sindicatos de Municipios ante el Estado.

La matrícula no es numerosa; por lo regular, no se admiten más de treinta alumnos por Sección. La selección de solicitudes se hace atendiendo a sus títulos. Solamente se exige que tengan más de treinta años y menos de cuarenta y cinco de edad, y seis años de servicios en la Administración o en una empresa privada. En las listas de alumnos (*auditeurs*) admitidos vemos ingenieros, doctores en Medicina, prefectos, profesores de Universidad e Instituto, jefes del Ejército, de la Armada.

maitres de requêtes del Consejo de Estado, inspectores de Hacienda, magistrados, etc., etc.

Al terminar los estudios se entrega un diploma que acredita la asiduidad y el trabajo. El diploma no confiere ningún derecho, es un simple título.

CONCLUSIONES.

La importancia del personal administrativo aconseja una política de unidad y coordinación en estas cuestiones, que sólo puede lograrse creando un organismo encargado del estudio y resolución de las mismas.

Son necesarias una preparación adecuada y una prueba de aptitud para poder ocupar los puestos profesionales de la Administración.

Los funcionarios necesitan además de una cultura general, unos conocimientos técnicos especiales.

La selección de los funcionarios no debe hacerse de una vez, sino en etapas sucesivas.

En un primer momento, los aspirantes se someterán a unas pruebas de carácter general, en las que se plantearán cuestiones propias de la cultura universitaria en los aspectos político, económico o social.

Después, habrá un período de prueba de duración suficiente para que los aspirantes puedan adquirir los conocimientos especiales de su función y la práctica administrativa necesaria. Al mismo tiempo, el período de prueba servirá para que el organismo competente pueda apreciar no sólo su aptitud sino también sus cualidades morales. Este período no debe ser una simple formalidad, sino real y efectivo.

Al final de dicho período debe haber un examen definitivo en el que se juzguen los conocimientos profesionales de los aspirantes. La calificación deberá hacerse teniendo también en cuenta las notas obtenidas en el período de prueba.

El período de prueba puede ser sustituido por un período de estudios y de práctica de duración análoga en una Escuela especial.

La formación de los funcionarios no debe ser sólo jurídica; la am-

plitud de tareas de la Administración moderna requiere extensos conocimientos en materia política, económica, social, administrativa, etc.

Hay que cuidar del perfeccionamiento de los funcionarios, después de su ingreso, mediante la organización de cursos y conferencias en los centros oficiales.

El sistema español adolece de una descentralización excesiva. Hay demasiados cuerpos de funcionarios, y cada uno de ellos tiene un sistema de selección propio, organizado con plena independencia de los demás cuerpos. Las oposiciones son, pues, múltiples, y los programas diferentes, aunque tengan muchas materias comunes.

Una unificación produciría grandes ventajas para el Estado, y aun para los mismos aspirantes. La Administración vería ampliado su campo de selección, porque sería mayor el número de individuos que habrían de realizar las mismas pruebas de aptitud. Se evitaría, además, esa masa trashumante de opositores, multitud errante que va de una a otra oposición, desfigurando, deformando su personalidad.

Sería, pues, muy útil la constitución de un organismo en la Presidencia del Gobierno, encargado de estudiar todas las cuestiones de personal, con miras uniformes e inspiradas en el interés general del Estado. De esta forma podría aplicarse una acertada política en la formación y selección de los funcionarios. En vez de acciones aisladas, habría una labor de conjunto y adecuada. Los intereses partidistas de Cuerpo y escalafón desaparecerían ante el interés general, con el que muchas veces no coinciden.

En España no existe el período de prueba, pero va extendiéndose el sistema de la Escuela especial. Así existen la Escuela Diplomática, la Escuela Nacional de Sanidad, la Escuela Judicial, el Instituto de Estudios de Administración Local, etc.,

Una vez ingresados los funcionarios al servicio de la Administración, el Estado español se ha preocupado de que en algunos cuerpos los funcionarios cuiden de su perfeccionamiento, organizando enseñanzas y cursos y ofreciendo ventajas a los que realicen estudios y obtengan diplomas (15).

(15) Así, dependientes del Ministerio de Trabajo, existen las Escuelas Sociales. Al diploma de graduado en Estudios Sociales corresponden las siguientes prerrogati-

Hasta ahora, la formación de los funcionarios públicos adolecía, en España, de ser exclusivamente jurídica (salvo para algunos Cuerpos especiales). Parecía como si la única preocupación del Estado español fuera tener juristas a su servicio. En esta parte hay que confesar que la Administración española tiene seguramente los mejores planteles de juristas. El cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, el de Abogados del Estado, el de Registradores de la Propiedad, el de Notarios y el de Letrados de la Dirección General de Registros pueden rivalizar con el mejor de sus similares en el extranjero. Podemos estar orgullosos de ellos.

Lo único que es de lamentar es que el Estado español no haya tomado con el mismo interés la tarea de crear no ya juristas sino «administradores», en el sentido estricto del vocablo. Sin embargo, el cuadro de enseñanzas de la nueva Facultad de Ciencias Políticas y Económicas ha dejado sentir ya su influencia en los programas de oposiciones a diversos cuerpos de funcionarios (Carrera Diplomática, Técnicos Comerciales, Agentes de Cambio y Bolsa).

En efecto, el conocimiento del derecho, la formación jurídica, es necesaria para los funcionarios públicos, pero, volvemos a repetirlo, no es suficiente; al menos, para los de categoría superior. No es bastante conocer las leyes para administrar bien. Muchas veces, las leyes y disposiciones administrativas no establecen cuándo y cómo se ha de obrar, sino que dejan al buen juicio del órgano de la Administración la elección del momento y de la medida oportuna. En estos casos, solamente los que conozcan a fondo los problemas políticos, económicos y administrativos planteados, podrán ofrecer una solución acertada. La simple documentación legislativa o el estudio de la doctrina jurídica, serían insuficientes. La Administración pública no es una mera aplicación de la ley, como la justicia. La ley es sólo un medio, un límite para la consecución de los fines confiados a la Administración.

Esta tiene que prever los resultados que han de producir sus actos en la comunidad y en los individuos. Por eso, dice DELBRÜCK que si la

vas: mérito cualificado para optar a cargos en todos los servicios y cuerpos dependientes del Ministerio de Trabajo. La Escuela Social de Madrid expide el título de Diplomado del Ministerio de Trabajo, que tiene diversas ventajas, entre ellas un plus sobre el sueldo.

En el Ministerio de Hacienda sólo pueden desempeñar destinos en la Inspección

alegoría usual nos muestra a la Justicia con los ojos vendados, nosotros, para utilizar la misma imagen, debemos pintar la Administración con los ojos muy abiertos (16).

de los Tributos los funcionarios, del Cuerpo general de Hacienda que hayan obtenido el diploma de aptitud en los concursos-oposiciones que, por lo común, se celebran trienalmente.

El Instituto de Estudios de Administración local organiza cursillos para los Secretarios e Interventores, y en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas son muchos los funcionarios matriculados.

(16) Citado por FINER: *The theory and practice of modern Government*, 2.^a ed., vol. II, 1946, pág. 1.271.