

ENDENCIAS ACTUALES EN RELACION CON EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS CATEGORIAS SUPERIORES DE LA FUNCION PUBLICA (*)

Por FERNANDO GARRIDO FALIA
Catedrático de Derecho Administrativo.

SUMARIO: I. Planteamiento del problema: A) ¿Existe una clase superior de funcionarios públicos? B) Los requisitos previos a la selección de estos funcionarios.— II. ¿En qué debe consistir el perfeccionamiento?—III. La organización de las enseñanzas: A) Establecimientos de enseñanza: a) Misión de la Universidad; b) Las Escuelas especiales de Administración. B) Los alumnos. C) Los métodos de trabajo.

I.—PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A) ¿Existe una «clase superior» de funcionarios públicos? — En cierto sentido, la contestación a la pregunta que acabamos de formular tiene un carácter obvio, ya que la estructura jerárquica de la Administración pública determina la situación supraordenada de unos funcionarios respecto de otros y la posibilidad, consiguientemente, de computar a aquéllos como una clase superior.

Mas la cuestión que aquí se plantea no debe entenderse resuelta con consideración anterior. Lo que interesa es saber hasta qué punto la función pública que corresponde a los grados elevados de la jerarquía administrativa está en manos de un conjunto de personas que, por la homogeneidad en cuanto al modo de su reclutamiento, en cuanto a su preparación intelectual y profesional y en cuanto —si se quiere— al espíritu de que está animada, constituye una auténtica «clase directiva».

Basta un examen comparativo, siquiera sea somero, de la situación existente en los diversos países, para que la contestación a la pregunta, de forma como queda precisada, también haya de ser afirmativa. Desde entonces se ha consagrado la idea de que el servicio a la Administración pú-

(*) Comunicación al X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Madrid, septiembre de 1956).

blica debe ser considerado como una profesión, como una carrera, ésta se ha articulado en grados distintos o categorías, las más elevadas de las cuales constituyen precisamente el objeto de nuestra atención.

Conocida es la radical diferenciación que supone en el ámbito de la función pública inglesa la separación entre las siguientes cuatro clases de funcionarios: la *Writing Assistant Class*, la *Clerical Class*, la *Executive Class* y la *Administrative Class*. Esta última constituye la categoría superior del servicio civil. Sus miembros asumen las funciones directivas y creadoras. Su reclutamiento supone un esfuerzo deliberado por recabar para la Administración inglesa el auxilio de los mejores cerebros de cada generación, educados, en general, en las Universidades. Tanto la comunidad de la procedencia social (al menos, hasta tiempos recientes) (1) de los individuos que ingresaban en esta categoría administrativa, cuanto la coherencia profesional forjada por el tipo de atribuciones que la Administración les asignaba, han venido determinando su configuración como una auténtica «clase», al menos en el sentido que aquí nos interesa.

En la Alemania occidental la existencia de distintas categorías funcionariales, consideradas como «carreras administrativas» (*Laufbahnen*), es un hecho consagrado en los párrafos 15 y ss. de la Ley de funcionarios federales (*Bundesbeamtengesetz*) de 14 de julio de 1953. Junto a las categorías inferiores (*einfache Dienst*), medias (*mittlere Dienst*) y alta (*gehobene Dienst*), se reconoce la existencia de una categoría superior (*höhere Dienst*), a la que se accede mediante oposición para cuya realización se exige estar en posesión de títulos superiores de carácter universitario o similar.

También la legislación italiana moderna reconoce la existencia de las «carreras directivas». A la vista del art. 87, párrafo 5.º, de la Constitución de la República italiana, y en uso de los poderes concedidos por la Ley de 20 de diciembre de 1954, el Gobierno ha dictado el Decreto de 11 de enero de 1956 para ordenación de las carreras de los empleados civiles del Estado. Se señalan las atribuciones del personal directivo y los diversos grados que se comprenden dentro de esta categoría y que varían desde «consejeros de tercera clase» hasta «director general» (art. 12); pero está claro que no se configura una carrera directiva única, sino, antes bien

(1) Este problema se aborda en el libro de R. K. KELSALL: *Higher Civil Servant in Britain from 1870 to the Present Day*, 1955.

se dan las pautas generales a las que deben acomodarse las diferentes carreras de carácter directivo, admitiéndose que cada Administración, en particular, podrá ordenar lo relativo al título específico de estudio superior necesario para la admisión de aspirantes a las oposiciones que se convoquen y las materias o programas que han de regir los exámenes.

En Francia, la Ley de 19 de octubre 1946 sentó el principio del sistema de oposición como medio de ingreso en las categorías superiores (las llamadas A) y B) de la Administración. Se ha de notar que hasta el año 1945 fué imposible hablar en Francia de una clase única directiva, lo cual no empecce, naturalmente, a la existencia de categorías superiores en cada cuadro administrativo. Cada Ministerio, incluso muchos servicios de categoría inferior, organizaban independientemente los exámenes para provisión de las propias vacantes (2). A partir del Decreto de 9 de octubre de 1945, se ha realizado una cierta unificación, a lo menos en lo que se refiere a los «grandes cuerpos del Estado». Pero la unificación referida no es sino una tendencia que no se ha llevado todavía a sus últimas consecuencias. Así, no debe olvidarse la existencia de otros cuerpos cuyos funcionarios se reclutan mediante oposiciones particulares y que tienen, por supuesto, sus propias e independientes categorías directivas.

En España la carrera administrativa fué organizada por la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y por el Reglamento para su aplicación de 7 de septiembre de 1918. De estos textos legales se desprende una clasificación radical de los funcionarios públicos en dos escalas: la escala técnico-administrativa y la escala auxiliar. A su vez, la escala técnico-administrativa (a la que venían atribuidas las funciones de mayor rango) se clasificaba en tres categorías (cada una de ellas dividida, a su vez, en

(2) La creación de la «École Nationale d'Administration» fué en Francia la consecuencia de las numerosas críticas que se hicieron a dicho sistema. No hay que olvidar, sin embargo, que alguna voz autorizada se ha elevado en defensa del sistema anterior. Así, DUEZ y DEBEYRE (en *Traité de Droit administratif*, Paris, 1952, pág. 659) aducen como ejemplo para demostrar las ventajas del viejo sistema el siguiente: Antes, un joven se presentaba a las oposiciones a Consejero de Prefectura, porque el contencioso-administrativo le atraía, y, si ganaba la oposición, era natural que se interesase por su trabajo; hoy, en cambio, un joven, a la salida de la E. N. A., será nombrado Consejero de Prefectura cuando no haya podido otra cosa, lo que determinará que no se interese por un trabajo que él no ha elegido. «¡Se puede entrar en la E. N. A. con la idea de llegar a ser Embajador y salir para el Ministerio de Agricultura! Un tal sistema no puede asegurar un buen reclutamiento.»

varias clases), que son, enumeradas de mayor a menor rango: Jefes de Administración, Jefes de Negociado y Oficiales de Administración.

Aunque el sistema de provisión establecido para acceso a las distintas categorías de la escala técnico-administrativa que acaba de enumerarse hizo posible la oposición directa incluso a la más elevada de ellas (Jefes de Administración), resulta difícil hablar, en relación a ésta, de una «clase administrativa especial de categoría superior». La razón está en que, incluso para ingresar como Oficial de Administración, la Ley española exigía la posesión —como regla— de un título universitario, con lo que este requisito venía a cualificar a todos los componentes de la escala técnico-administrativa. Por otra parte, estando atribuidas a los miembros de esta escala funciones que oscilaban entre los distintos grados de la jerarquía administrativa, quedaba anulada en sus propios orígenes toda posibilidad de una «clase dirigente» en el sentido que aquí se está tratando.

Quizá debido a la circunstancia que se acaba de explicar, las clases directivas en España haya que buscarlas precisamente en los cuerpos especiales de carácter técnico; hasta el punto de que en aquellos Departamentos ministeriales en que los cuerpos especializados existen, el cuerpo técnico-administrativo (comprendidas sus categorías más elevadas) queda reducido a un cuerpo simplemente auxiliar. Esta situación puede tacharse lógicamente de absurda si se tiene en cuenta la fundamental consideración de que la dirección más elevada de los asuntos administrativos no necesita tanto de especialistas, cuanto que de personas de formación general y cerebros organizadores, pues es sabido —al menos desde la obra de FAYOL— que de las cualidades personales que deben exigirse al jefe de una empresa administrativa, las de tipo técnico son tanto menos indispensables conforme aumenta el tamaño de la empresa o el grado en la jerarquía. Seguramente aquí está la explicación de las conocidas dificultades que el sistema administrativo inglés opone a que los técnicos sean nombrados para los puestos directivos, normalmente acaparados por la *Administrative Class*.

Ahora bien, el sistema español corrige tal situación, aparentemente tan criticable, por una doble vía. En primer lugar, y salvo lo que ocurre en algunos Ministerios de tipo eminentemente técnico (3), la especializa-

(3) Valga como ejemplo el caso de los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura, en los que la gestión directiva de los asuntos a ellos encomendada está precisa-

ción de alguno de estos cuerpos particulares a que nos estamos refiriendo se basa en la exigencia a sus miembros de una formación de carácter *jurídico*. No hay duda de que una formación de este tipo puede considerarse, hasta cierto punto, en relación con las tareas propias de la función pública, como una *formación general* (4).

En segundo lugar, se ha de tener en cuenta que los grados más altos de la jerarquía administrativa (es decir, no sólo la categoría de Ministro y Subsecretario, sino también los Directores generales y los Secretarios generales) no están reservados en España a los diversos cuerpos de funcionarios. Estos cargos no son profesionales, sino de tipo marcadamente político, tanto por lo que se refiere a la discrecionalidad que preside su nombramiento y separación, cuanto al sentido político que preside sus relaciones personales con el titular del Departamento. De hecho, sin embargo, basta un examen estadístico de los nombramientos realizados en los últimos años para comprender que normalmente recaen en quienes venían sirviendo ya al Estado desde otros puestos profesionales de carácter funcional: con lo que, no siendo puestos encuadrados en ninguna carrera administrativa particular, son, no obstante, puestos desempeñados por funcionarios que terminan por superar así los estrechos criterios que a veces impone la pertenencia a cuerpo especializado.

B) El perfeccionamiento profesional de que trata nuestro tema está referido obviamente a un momento posterior al nombramiento del funcionario, pero está, sin duda alguna, condicionado por el sistema de selección que haya dado lugar a tal nombramiento. Así, si se seleccionan para la función pública «especialistas» en una materia determinada, la formación posterior habrá de cargar el acento sobre cuestiones y temas de carácter general; viceversa, si se seleccionan personas de formación general, una etapa posterior de perfeccionamiento habrá de tener en cuenta la necesidad de unas enseñanzas referidas a los problemas de especialización que la Administración pública en general —y en particular las Administraciones públicas a que los funcionarios en cuestión estén adscritos— plantea.

mente en manos de los cuerpos técnicos de Ingenieros dependientes de dichos Ministerios.

(4) Así se explica algún precepto de nuestro Derecho positivo, como el art. 13 de la Ley de 10 de abril de 1942, orgánica del Ministerio de Educación Nacional, que concede preferencia para ocupar cargos directivos a los funcionarios con título expedido por una Facultad de Derecho.

Cabalmente, pues, por este condicionamiento que el sistema de selección ejerce sobre cualquier ulterior intento de poner en práctica un plan de perfeccionamiento de los funcionarios públicos, conviene sentar como premisas deseables, en orden al primer problema, las siguientes:

a) Los funcionarios que constituyen la clase directiva administrativa no deben seleccionarse en razón de la preparación técnica o excesiva especialización de los aspirantes, debiéndose tender, antes bien, a reclutar personas de «formación general» y en posesión de título universitario. Esta preocupación se debe reflejar, ante todo, en los programas que deban regir las oposiciones de acceso a la función pública.

b) Precisamente por lo que se acaba de decir, no es indiferente que los aspirantes a la función pública procedan de una u otra Facultad universitaria: cualquier título facultativo no debe servir *indiferentemente* como requisito previo de capacidad para tomar parte en las oposiciones y concursos. La razón es obvia: debido al carácter profesional de nuestras Universidades, los licenciados en todas las Facultades, por ejemplo de tipo científico, son verdaderos especialistas, de formación poco adecuada para la función pública (5).

En muchos países del continente europeo —y probablemente no se trata de un punto de vista erróneo— se ha dado indudable preferencia para ocupar las funciones públicas a los aspirantes formados en las Facultades jurídicas. Se trata de una tendencia justificada cabalmente en el hecho de que es ésta la formación que más genuinamente puede reclamar para sí el calificativo de «general», a los efectos de las exigencias propias de la Administración pública. El huir de la especialización es lo que, paradójicamente, impone esta preferencia por la «especialización» jurídica (6)

(5) Nos cuesta trabajo comprender la indiferencia con que el sistema inglés recluta a los futuros miembros de la *Administrative Class* entre procedentes de todas las Facultades universitarias, a través, en su caso, de exámenes en los que el contenido puede versar, por ejemplo, sobre biología; todavía menos comprensible resulta que esto se haga ¡precisamente para huir de la especialización! Tampoco resulta fácil de comprender que un Licenciado en Medicina pueda ingresar en la E. N. A. francesa para luego terminar siendo Auditor del Consejo de Estado; aquí la razón es justamente la contraria: porque el Consejo de Estado exige un cuerpo de especialistas, éstos no pueden reclutarse entre ¡especialistas de signo contrario!

(6) La afirmación que se hace es, desde luego, válida, supuesta una Universidad de tipo profesional como es, en líneas generales, la que predomina en los países latinos. No hay inconveniente en admitir que circunstancias diversas pudiesen exigir ciertas rectificaciones de cuanto decimos en el texto.

Claro es que las Facultades de Derecho se mantienen hoy día en unos cuadros de enseñanza cuyo divorcio con las realidades que apremian a la moderna Administración pública es cada día más patente. Mas este argumento lo que prueba es, o bien la necesidad que existe de reformar el plan de estudios de las Facultades de Derecho (7), o bien la necesidad de unas Facultades de Ciencias Políticas especialmente orientadas a la preparación de los futuros funcionarios públicos (8). He aquí, pues, la conclusión a que nos conduce un razonamiento que ha sido iniciado para combatir la excesiva especialización en los aspirantes a los empleos pú-

(7) En Italia, la Comisión encargada de estudiar la reforma de las Facultades de Derecho ha propuesto un sistema de estudios que conduce a la obtención de una de estas licenciaturas: a) Licenciatura en jurisprudencia; b) Licenciatura en Ciencias jurídico-administrativas. Vid. R. ENTRENA, *Modernas tendencias en los estudios sobre Ciencia de la Administración en Italia*, en «Rev. de Ad. Púb.», núm. 18, 1955).

En Francia, la reforma se ha orientado sobre la base de dos años comunes de formación jurídica, seguidos de dos años de especialización durante los cuales los estudiantes podrán elegir entre tres secciones: Derecho privado, Derecho público y Economía política. El Profesor Mauricio DUVERGER publicó unos interesantes comentarios críticos sobre el proyecto de reforma (en *Le Monde*, 12, 13, 14 julio 1952), en los que subrayaba el peligro de reducir el Derecho a una pura técnica formal y abstracta, pues una cultura jurídica verdadera «no puede adquirirse más que a partir de una formación económica, sociológica y política que lo apoye sobre una base concreta y real».

La necesidad de una reforma de las Facultades de Derecho españolas ha sido planteada por la doctrina. Sobre la polémica que surgió en torno a este tema, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Reflexiones sobre los estudios de Derecho*, en «Rev. de Educación», número 5, 1952.

(8) El año 1850 escribía en España el Profesor COLMEIRO: «Es evidente que es necesaria 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.»

Creada en España la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas (a la que posteriormente se ha agregado la Sección de Ciencias Comerciales), parece que se dispone de un instrumento adecuado a los efectos de aplicar las ideas que se exponen en el texto. A propósito de la misma, ha dicho el Profesor ROYO-VILLANOVA (en *La idoneidad de los funcionarios públicos*, discurso para la apertura del Curso académico 1946-1947 en la Universidad de Madrid, pág. 92): «El conocimiento del Derecho, la formación jurídica, es necesario para los funcionarios públicos, pero 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.»

blicos. Hoy día la creencia en las excelencias de una «formación general» ha de tener necesariamente en cuenta el desarrollo adquirido por las «ciencias administrativas», cuyo conocimiento, sin duda, constituye un principio de especialización. El horror a la especialización no nos debe, por tanto, hacer olvidar la parte de verdad que se contiene en la conocida afirmación de W. WILSON: «El administrador nato no existe» (9).

En esta materia, por lo demás, parece que comienza a haber acuerdo. «Se reconoce, pues, generalmente —decía el Profesor LANGROD en su co-

(9) Cuando se realizan unos ejercicios de oposición para cubrir, por ejemplo, una plaza de Médico de los Servicios de Beneficencia, lo que se trata de descubrir es el aspirante con mayor grado de pericia profesional; cuando se celebran unas oposiciones a Notarías, se trata igualmente de saber el mayor nivel de conocimientos jurídicos que demuestren algunos aspirantes. La explicación está en el indiscutible hecho de que estas profesiones se montan justamente sobre el «pccritaje» de sus miembros, sobre el mayor grado posible de especialización de los mismos; cualquier otra dimensión de su espíritu (cultura general, sentido estético, facilidad para los idiomas o las relaciones sociales...) pasa a segundo plano, anulada por aquella exigencia primordial. Claro es que, a través de unas pruebas de tal tipo, queda también de manifiesto algo fundamental y previo al ejercicio de toda profesión intelectual: la medida de la inteligencia. Cualquiera que tenga una cierta experiencia como miembro de Tribunales de oposiciones (al modo *especialista* como éstas se realizan en España) estará de acuerdo en ello: de una parte, porque ya el hecho de adquirir un serio bagaje de conocimientos especializados (aparte de revelar una voluntad de esfuerzo muy loable) es índice de una inteligencia suficiente; de otra, porque la forma misma como las oposiciones se desarrollan permite que se manifieste en mil detalles (redacción de los escritos, forma de exponer los ejercicios orales, modo de razonar en los prácticos...) la inteligencia «natural» de los aspirantes. Personalmente, he de confesar que tengo mayor fe en este sistema que en los «tests» psicométricos hoy día tan propugnados.

Pues bien, se trata de saber hasta qué punto los ejercicios de oposición para ingreso en la carrera administrativa directiva deben concebirse también como un torneo comparativo del grado de conocimientos que poseen los aspirantes y, además, si tales conocimientos han de versar, cabalmente, sobre determinadas materias especializadas.

Hay, desde luego, que reconocer que la Administración moderna necesita disponer de un número más o menos limitado de «hombres de acción», los cuales no se descubren precisamente a través de los conocimientos librescos y memorísticos en que la mayoría de los exámenes consisten. Pero también se ha de añadir que ni todos los puestos administrativos (aun en las escalas directivas) exigen estar ocupados por personas de tal perfil, ni, por otra parte, basta con pertenecer a tal categoría biológica para devenir, sin más, un administrador capacitado. Aquí hemos de insistir de nuevo en las ideas antes adelantadas. La gestión de los asuntos públicos no debe estar, sin más, encomendada a hombres formados en el empirismo de la actuación de cada día. Para administrar debidamente son necesarios una serie de conocimientos también de tipo especializado: Derecho público, ciencias administrativas, sociología y economía. Hacer entrar estas materias en los programas de oposiciones significa, obviamente, admitir un principio de especialización.

municación al Coloquio Internacional de Sarrebruck, de noviembre de 1955—, tanto en los países viejos como en los países insuficientemente desarrollados, en que la adquisición formal de una cultura general no puede ser suficiente, aunque sea, fatalmente, de una importancia primordial. La experiencia comparativa prueba sin ninguna duda posible que, constituyendo la función administrativa una profesión *altamente especializada* (a la par de todas las profesiones reconocidas como tales desde tiempo inmemorial), hay que añadir al estudio puramente libresco; a la base adquirida en las escuelas, una preparación intelectual suplementaria, adaptada a los fines perseguidos.»

c) No es deseable el fraccionamiento de la clase administrativa directiva en los «cuerpos especiales». Aquí el «espíritu de cuerpo» termina imponiéndose, o al menos, nublando la correcta interpretación del interés público, única justificación de su existencia. La dilusión de la idea de servicio público en la inspiración corporativa que anima tales cuerpos es un hecho fácilmente perceptible por lo que toca a la realidad española. El hecho, anteriormente aducido, del carácter político de los Subsecretarios y Directores generales de los Ministerios y grandes organismos administrativos, quizá sea el único correctivo que nuestro sistema administrativo ha encontrado —por más que se trate de una solución no buscada reflexivamente— a la situación descrita.

II.—¿EN QUÉ DEBE CONSISTIR EL PERFECCIONAMIENTO?

A) Supuesto que hemos partido de la exigencia de una determinada formación (título universitario) e incluso especialización como requisitos para el ingreso en los cuadros directivos de la función pública, la finalidad concreto que todo plan de perfeccionamiento deba proponerse salta a la vista. Hemos de aclarar, desde ahora, que el reclutamiento de las categorías directivas de la Administración pública entendemos que debe realizarse por un doble conducto: de una parte, mediante el sistema de oposición especialmente destinado a las generaciones jóvenes formadas en determinadas Facultades universitarias; de otra, mediante la selección de los mejores hombres de las categorías administrativas inferiores. Partiendo de esta base, está claro que admitimos la posibilidad de diversas especies de perfeccionamiento, cada una de las cuales se propone objetivos específicos. Son las siguientes:

1.º Perfeccionamiento de los funcionarios directivos que acaban de entrar al servicio de la Administración pública mediante el sistema de la oposición.

2.º Perfeccionamiento de los funcionarios administrativos de categorías inferiores que los habilite para el ascenso a la categoría superior.

3.º Perfeccionamiento de los funcionarios que vienen ya prestando sus servicios en la categoría directiva de la Administración pública.

A cada uno de ellos nos referiremos a continuación.

a) *El perfeccionamiento de los funcionarios que obtienen plaza por oposición.*

Si, de una parte, se ha exigido a estos nuevos funcionarios la posesión de un título universitario demostrativo de sus estudios en ciencias jurídicas y sociales, y de otra, el programa de la oposición ha venido a insistir en una especialización teórica adecuada a la función pública, se debe considerar como superfluo e injustificado todo intento inmediato, por parte de la Administración pública, de organizar cursos de perfeccionamiento que puedan suponer reincidencia en las aludidas materias y estudios. Si se considera conveniente que los nuevos funcionarios, antes de ocupar responsablemente un puesto administrativo, deben adiestrarse en ciertas técnicas y prácticas administrativas, la solución debe buscarse, o bien en el sistema de las prácticas temporales de aprendizaje junto a funcionarios de mayor experiencia (*stage*) (10), o bien organizando las enseñanzas prácticas o de tipo técnico que se consideren indispensables por no haberse tenido en cuenta en la oposición. Este aprendizaje previo puede resultar en ocasiones muy necesario (11).

(10) Si este período de *stage* se convierte en una prueba más cuyo éxito condiciona el nombramiento definitivo para la función pública, entonces no puede hablarse de un sistema de «perfeccionamiento del funcionario», puesto que el aspirante todavía no alcanzó tal categoría.

(11) Se refiere LANGROD, en la ponencia antes citada, a una encuesta realizada por el Instituto Técnico de las Administraciones Públicas (I. T. A. P.) de París, realizada durante la primavera de 1955, y que vino a probar que el 44,3 por 100 de los funcionarios de la Administración francesa no aprendieron jamás—antes de ejercer su función—en qué consistía su trabajo; el 27,3 por 100 lo aprendieron sólo «de una manera vaga»; el 32,1 por 100 alegaron haber sido informados «de manera irregular», y, finalmente, el 7 por 100 restante declara «no haber sido informados del todo». El I. T. A. P. llegaba así a la conclusión de que la formación de los funcionarios «debe ser repensada».

b) *El perfeccionamiento de los funcionarios procedentes de categorías inferiores.*

Si antes faltaba práctica, seguramente en este caso el defecto es de teoría, de formación general. Es posible que personas con excepcionales dotes para la organización y la dirección, demostradas en la más limitada esfera de actividad administrativa que, por su pertenencia a unas categorías inferiores, les ha estado atribuida, merezcan ser seleccionadas para la clase directiva. Es posible también que estas personas carezcan de la formación cultural y universitaria que, como regla, debe exigirse a la clase directiva. También puede ocurrir que, en posesión de títulos universitarios, una dedicación preferente a tareas administrativas secundarias haya venido a «desactualizar» su preparación.

Como entendemos que esta selección de la clase directiva entre los miembros de las inferiores puede ser conveniente y justa, aquí encuentra su lugar adecuado un nuevo tipo de enseñanzas de perfeccionamiento. Ahora la tónica de estas enseñanzas debe tender a ser de rango universitario, puesto que están encaminadas a suplir aquello de lo que los futuros alumnos carecen, en mayor o menor medida. Acerca del valor de este tipo de enseñanzas, también parece que hay acuerdo. Cada vez tienen menos fuerza los argumentos dirigidos a demostrar la inutilidad de las enseñanzas teóricas de tipo universitario para el ejercicio activo de la función pública. El Profesor SEELDRAYERS, en su informe presentado al Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de Estambul de 1945, ya señalaba que el perfeccionamiento de los funcionarios debe afectar a la vez a la cultura general y a los conocimientos técnicos y profesionales. El mismo punto de vista mantuvo el Profesor LÓPEZ RODÓ en la ponencia presentada en el Coloquio de Sarrebruck (noviembre 1955), al reivindicar el papel que a la Universidad debe corresponder en la organización de este tipo de enseñanzas (12). «La Universidad, sede de las enseñanzas teórico-fundamentales, tiene mucho que decir a los funcionarios, que no

(12) SEELDRAYERS se planteaba, entre otras, la siguiente cuestión: ¿Puede admitirse, por ejemplo, que un Médico escale las funciones administrativas superiores de un Ministerio de Sanidad si, fuera de sus conocimientos relativos al arte de curar, no posee una formación general especializada de administrador? El simple planteamiento de esta cuestión no sólo justifica el tipo de formación a que nos estamos refiriendo, sino también el principio de especialización que más atrás hemos dejado admitido en relación con el ingreso en la función pública.

pueden despreciar la teoría sin correr el riesgo de perder su rango social y profesional y de reducirse a la triste condición de prácticos rutinarios.»

c) *El perfeccionamiento de los funcionarios que han prestado servicios en la categoría directiva.*

En estos funcionarios, tanto si su ingreso en la clase directiva se produjo por consecuencia de oposición, como si se produjo por ascenso de una categoría inferior, hay que suponer tanto una preparación teórica como un conocimiento práctico de los problemas administrativos. Los cursos de perfeccionamiento estarán, pues, justificados en tanto en cuanto se propongan como finalidad la «puesta al día» de dichos funcionarios. Este objetivo cobra especial justificación si se tiene en cuenta, sobre todo, el grado de madurez que recientemente se está logrando en determinados campos científicos y de la aplicación técnica. Un funcionario de la más elevada categoría, por muy completa que fuese su formación en el momento de entrar a formar parte de la clase directiva, tiene muchas probabilidades, al cabo de unos años de ejercicio profesional, de haber perdido el contacto con las últimas soluciones aportadas por las ciencias económicas, sociológicas o jurídicas. Al mismo tiempo, el perfeccionamiento en materia de organización y racionalización administrativa es constante y constituye materia adecuada para los cursos de perfeccionamiento.

B) A la vista de los diversos tipos de perfeccionamiento que se acaban de examinar, se puede comprender que las materias que deben ser objeto de estudio, por considerarse necesarias para el ejercicio de la función pública directiva, son las siguientes :

a) *Materias jurídicas.*—Se comprenden aquí los principios básicos del Derecho público y constitucional, exigencias de la legalidad de la actuación administrativa, y un programa relativamente detallado de la parte general del Derecho administrativo.

b) *Ciencias administrativas.*—Comprendiendo en esta denominación los temas relativos a la racionalización de la Administración pública, principios de organización administrativa, métodos de organización y sistemas de prestación de los servicios públicos.

c) *Ciencias económicas*.—Materias imprescindibles en nuestra época de planificación e intervencionismo económico que exigen un conocimiento más o menos detallado de la economía y la política económica.

d) *Sociología*.—Que supone tanto el conocimiento de los grandes temas sustanciales de esta disciplina como de los métodos sociométricos.

e) *Materias de especialización*.—Conocimientos específicos sobre los problemas particulares de la Administración en concreto a que los funcionarios pertenecen o van a ser destinados. No son los mismos los problemas que se presentan en el Ministerio de Educación Nacional que en el de Trabajo o de Obras Públicas.

Se comprende que sobre la base de las anteriores enseñanzas podrán confeccionarse los programas más adecuados según el tipo de curso de perfeccionamiento a que vayan dirigidos. En relación con los funcionarios recién ingresados en el servicio, estos programas deberán ser completados—incluso sustituidos—por los períodos de prácticas a que con anterioridad hemos aludido.

III.—LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS.

En este apartado vamos a examinar sucesivamente: los establecimientos encargados de estas enseñanzas, los alumnos y los métodos de trabajo.

A) *Establecimientos de enseñanza*.

a) *Misión de la Universidad*.—La Universidad tiene indudablemente un gran papel que desempeñar en relación con la formación de los funcionarios públicos. Pero esta misión es fundamentalmente *previa*; es decir, que su actividad se dirige no tanto a perfeccionar a los funcionarios cuanto a formar a quienes en el futuro han de serlo. Ahora bien, como ya se ha dicho que hoy día el funcionario ha de ser, a su manera, también un especialista, es lógico que la Universidad tenga específicamente como una de sus tareas el impartir las enseñanzas necesarias para conseguir tal especialización. En España tradicionalmente esta necesidad la han venido llenando las Facultades de Derecho, pero ya se ha puesto de relieve cómo sus cuadros de enseñanzas, excesivamente formalizadas, se

han ido alejando paulatinamente de las que hoy se consideran «técnicas» propias de la función pública. Una reforma de las Facultades de Derecho se ha propugnado, pues, por muchos como la solución ante tal desbarajuste. Sin embargo, en España se ha intentado una solución más directa mediante la creación en la Universidad de Madrid de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales. La experiencia demuestra que en esta materia hay todavía mucho por hacer, pero en este momento nos tenemos que limitar a expresar nuestra personal opinión de que es necesario proyectar una reforma conjunta y coordinada de ambas Facultades, de Derecho y de Ciencias Políticas, con vistas precisamente a la misión que a la Universidad corresponde en orden a la preparación de las clases directivas de los funcionarios públicos.

Por lo que se refiere, y esto es volver a nuestro tema, a la labor de perfeccionamiento de quienes ya integran los cuadros directivos de la Administración, el papel de la Universidad puede y debe ser complementario y de cooperación en el establecimiento de los cursos y centros a que luego nos referiremos.

b) *Las Escuelas especiales de Administración.*—La Ley de 22 de julio de 1918 pretendió en España sentar las bases para la reorganización general de la función pública. El ingreso en las categorías superiores se realizaba por oposición entre los que tuviesen título facultativo de enseñanza superior, pero advirtiéndose que para conseguir el ingreso definitivo habría que seguir los estudios de especialización que organizaría cada Ministerio por separado. Para desarrollar este precepto, el Reglamento de ejecución de la Ley de 7 de septiembre de 1918 ordenó, en su artículo 14, que la regulación de dichas enseñanzas se ajustaría a las siguientes normas: 1.ª) «Se organizarán clases prácticas de tramitación de expedientes, resolución de consultas y preparación de acuerdos sobre asuntos propios del Ministerio respectivo, a fin de que los aspirantes a ingreso en el servicio técnico se habitúen al manejo de los textos legales»; 2.ª) «Se organizarán cursos periódicos para dichos aspirantes, con finalidad también esencialmente práctica, acerca de las materias siguientes: procedimiento administrativo y contencioso-administrativo; organización de los servicios públicos con aplicación especial al ramo de que se trate, y legislación sobre Contabilidad del Estado»; 3.ª) «El profesorado para dichos cursos y prácticas será elegido entre los funcionarios activos o ex funcionarios

que hayan demostrado conocimientos especiales en la materia de que se trate y catedráticos de Centros oficiales que, por razón de las enseñanzas de que sean titulares o de los trabajos que hayan realizado, tengan acreditada peculiar competencia»; 4.ª) «Las enseñanzas serán dadas en clases alternas, de dos horas como mínimo las prácticas y de hora y media las de cursos periódicos. La duración total de dichas enseñanzas será de dos períodos semestrales».

A pesar de que algunos Reglamentos particulares (como el del entonces Ministerio de Instrucción Pública de 30 de diciembre de 1918) detallaron aún más la organización de estas enseñanzas, es lo cierto que éstas no se llevaron a efecto, ni como período previo al ingreso definitivo en el servicio, ni con carácter de perfeccionamiento de los funcionarios. No existe, pues, en España ningún centro que, por el carácter general de los fines que se proponga, sea análogo a lo que significa la *École Nationale d'Administration* de Francia. Ahora bien, esto no significa que la necesidad de la preparación especial de ciertos funcionarios o el perfeccionamiento de los que ya lo son, no se haya sentido, ni haya dado lugar a soluciones que, en relación con el terreno a que se aplican, deban considerarse idénticas. Antes bien, son justamente numerosos los ejemplos que actualmente se ofrecen en España de Escuelas Especiales de Administración destinadas a cuerpos especiales de funcionarios. Pueden citarse en este sentido: la Escuela Judicial (13), la Escuela Diplomática (14), la Escuela General de Policía (15) y, sobre todo, por su carácter más ge-

(13) De acuerdo con el Decreto de 2 de noviembre de 1945, que aprobó su Reglamento, y con la posterior Ley de 18 de diciembre de 1950, «la Escuela Judicial, dependiente del Ministerio de Justicia y en relación con la Universidad, tiene por misión la selección y formación profesional de Licenciados en Derecho que hayan de ingresar en las carreras judicial y fiscal». Se trata, por tanto, de una Escuela de *preparación* profesional, no de *perfeccionamiento*. Por otra parte, las preocupaciones *administrativas* son ajenas a unos funcionarios que van a integrarse precisamente en el poder judicial.

(14) El Decreto de 7 de noviembre de 1942, que creó la Escuela Diplomática, señalaba en su artículo 3.º: «La Escuela Diplomática se encargará de completar la formación general demostrada por los aspirantes a la carrera diplomática en las oposiciones previas, con una preparación especial en las materias que han de constituir la técnica de su profesión y con una serie de prácticas que les pongan en condiciones de prestar un rendimiento inmediato al ser destinados a los diferentes puestos de este servicio, una vez que hayan ingresado en el escalafón de la carrera.»

(15) El Reglamento de 26 de febrero de 1942 dispone en su artículo 1.º: «La Escuela General de Policía... tendrá por objeto la completa preparación de enseñanzas

neral, como dirigida a la formación de los funcionarios de la Administración local, la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos (16), integrada en el Instituto de Estudios de Administración Local.

La explicación de esta diversidad de centros se encuentra muchas veces, claro está, en el carácter justificadamente especialista de los cuerpos a que sirven, pero, sobre todo, es una consecuencia fundamental de la propia situación en que el cuerpo general administrativo se encuentra en España. El hecho de que la clase directiva esté constituida en España por diversos cuerpos especiales impide, sin una previa reforma, la creación de una Escuela general de Administración pública precisamente orientada a formar y perfeccionar a las clases dirigentes (17). Mas, ca-

de los que aspiren a pertenecer al Cuerpo General de Policía y la capacitación técnica de los funcionarios del mismo que... hayan de pasar a la Escuela Superior de Mando.» Como puede verse, aquí si estamos en presencia de una Escuela de perfeccionamiento que habilita para las funciones directivas.

(16) El Reglamento de 24 de junio de 1941 organizando el Instituto de Estudios de Administración Local dice en su artículo 28: «Constituye materia capital del Instituto de Estudios de Administración Local la enseñanza de esta clase de ciencias, tanto para la formación y el perfeccionamiento profesional, como para la satisfacción de aspiraciones vocacionales interesadas.» Para cumplir este fin, se organiza la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos. La misión de la Escuela es doble, de preparación y de perfeccionamiento. Así, para llegar a Secretario de Administración de primera categoría, se realizará, estando en posesión del título de Licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas, oposición de ingreso en la Escuela, lo que da derecho a asistir a los cursos previos al desempeño de la función; por otra parte, los Secretarios de 2.ª categoría con más de diez años de servicios que posean el título de Licenciado en Derecho quedarán capacitados, mediante un curso de *ampliación de estudios* en la Escuela, para cubrir una tercera parte de las vacantes de primera categoría (artículos 34 y 35).

(17) Los cursos de Administración pública organizados por el Instituto de Estudios Políticos de Madrid constituyen conscientemente un intento de revalorización de un cuerpo administrativo directivo unificado. Del programa editado por el propio Instituto (y cuyo texto ha sido también publicado en el núm. 15 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, septiembre-diciembre 1954, págs. 321 y ss.), son los siguientes párrafos: «...por consiguiente, más que un cuadro de cursos monográficos más o menos extenso, ha de privar en la ordenación de estas materias la orientación decidida hacia lo que podría llegar a ser el núcleo de una verdadera Escuela de Administración Pública... Es un hecho... la notable particularidad que aún marca a nuestra Administración: la prevalencia de los cuerpos especiales, apoyada en un fuerte espíritu corporativo, y la ausencia completa de un cuerpo general directivo que asegure los contenidos comunes—no particulares y no de especialidad—que la empresa administrativa comporta necesariamente. El resultado pesa gravemente, como se comprende, sobre las posibilidades de nuestra Administración, como pesaría sobre la capacidad de maniobra de un ejército contar sólo con oficiales especialistas sobre los cuales no se sobrepusiese después, no ya

almente, las razones que antes hemos aducido para demostrar el inconveniente de tal situación pueden ser ahora justamente esgrimidas a favor de un centro de enseñanza de este tipo.

En relación concretamente con los cursos de *perfeccionamiento* para clase directiva, consideramos como puntos básicos para su organización las siguientes :

1.º El montaje de estos cursos debe ser la consecuencia de un plan de cooperación entre la Administración y la Universidad. Aunque ésta es una cuestión que sólo las circunstancias de cada país pueden determinar, dicha cooperación puede incluso hacer innecesaria la construcción de un edificio particularmente destinado a ser la sede de la Escuela, pues pueden bastar las aulas universitarias.

2.º Supuesto lo anterior (18), no parece necesario (aunque aquí también son las circunstancias las que deben aconsejar) la creación de una escuela permanente de perfeccionamiento, puesto que parece suficiente consecución de los fines propuestos con la simple organización de «Cursos» de perfeccionamiento cuya frecuencia y características habrán de determinarse de acuerdo con las necesidades.

3.º La cooperación aludida con la Universidad puede servir de base a una organización descentralizada de los cursos que pueden desarrollarse precisamente alrededor de las distintas Universidades del país.

4.º Administrativamente, la cuestión debe estar encomendada a los propios órganos que en cada Administración nacional asumen la competencia específica sobre la cuestión de los funcionarios públicos. Se ha de mentar que en España no exista una Dirección General de la función pública —análoga a los similares organismos existentes en otros países— que centralice y unifique la política funcionarial. El tema que tratamos en esta ponencia es un argumento más, por si no hubiese pocos, entre los que aconsejan tal organismo.

cuadro de una Jefatura común, sino también el tronco unificador y sistemático de la Jefatura del Estado Mayor capaz de dar eficacia a esa Jefatura.»

(18) La existencia o no de local especialmente dedicado a Escuelas de formación, es lo que es más importante de lo que parece. Muchos organismos administrativos que habitualmente adquieren enormes proporciones no tienen más justificación que la de tener que llenar unos locales.

5.º El profesorado de los cursos de perfeccionamiento, seleccionado en la Universidad y en la propia Administración, no debe tener carácter permanente, sino contratado precisamente por el tiempo de duración de cada curso.

B) *Los alumnos.*

Puesto que hemos admitido diversos tipos de cursos de formación y perfeccionamiento, los alumnos han de variar necesariamente de unos a otros, así como de distinta forma habrá de resolverse lo relativo al carácter obligatorio o voluntario de los cursos.

a) En primer lugar, si aceptamos la necesidad de los cursos previos al ingreso en la función pública directiva para aquellos que han triunfado en las correspondientes oposiciones, el problema de la selección de alumnado habrá desaparecido en este caso, pues justamente aquellos opositores triunfantes serán los alumnos de los cursos de perfeccionamiento. Estos cursos tendrán entonces un carácter obligatorio, constituyendo realmente una etapa previa para adquirir la condición de funcionario. Por otra parte, la homogeneidad en la composición de los alumnos permitirá una mayor concreción en el señalamiento de los programas y materias de estudio, fundamentalmente dirigidos a proporcionar aquellos conocimientos que difícilmente pudieran adquirirse desde fuera de la Administración pública.

b) En cambio, los auténticos cursos de perfeccionamiento dirigidos a funcionarios que ya han prestado servicios a la Administración plantearán más diversos problemas.

Ante todo, cabe preguntarse cuáles son los funcionarios que pueden asistir a tales cursos, cuestión que en España presenta notables dificultades, dado que la condición de «funcionarios directivos» (19) es más fáctica que jurídica, puesto que, en relación con los cuerpos especiales, en cuanto tales tienen normalmente el carácter de «directivos», aunque no

(19) GAUDEMET entiende por tales a aquellos funcionarios encargados de participar en la dirección, en la coordinación y control de los servicios propios de los organismos a los que están adscritos («Ponencia presentada al Coloquio Internacional de Sarrebruck», noviembre de 1955).

odos sus miembros ejerzan funciones de tal índole, mientras que en relación con el cuerpo general administrativo del Estado, la mayor categoría dentro de él no es siempre determinante del ejercicio de funciones directivas. Con todo, el problema debe ser resuelto teniendo en cuenta esta doble consideración: 1.ª, que a los cursos *pueden* acudir aquellos funcionarios que *de hecho* desempeñen cargos directivos, conceptuándose su asistencia precisamente como mérito en su carrera administrativa; 2.ª, que los cursos deben funcionar como *habilitación* para el desempeño de cargos directivos para aquellos funcionarios que, perteneciendo a determinados cuerpos u ostentando determinada categoría administrativa, encuentren también en posesión de los adecuados títulos superiores o méritos administrativos. A juicio nuestro, la posesión de títulos debe constituir precisamente la norma general.

Se comprende que si la *habilitación* así obtenida se convierte en exigencia ineludible para el desempeño de funciones directivas, el número de candidatos para el acceso a los cursos será, con frecuencia, bastante elevado. Como, por otra parte, la eficaz organización de las enseñanzas requiere un número indefinido de alumnos (20), se impone la admisión de un criterio selectivo. Frente al sistema de oposición, que, sin embargo, se propone para el ingreso en la función pública, aquí lo acertado es el concurso de méritos, sobre la base —ya se ha dicho antes— de una determinada categoría administrativa, de un determinado tiempo de servicios, como regla, de la posesión de títulos académicos superiores. El sistema que, a este respecto, utiliza el Instituto de Estudios de Administración local en España puede considerarse como muy recomendable (21).

Está de más añadir que cualquiera que sea el criterio dominante en orden a la valoración de los méritos presentados por los aspirantes, la selección debe siempre realizarse en el plano de la más absoluta justicia y objetividad. La forma como se desarrolla normalmente en España el sistema de oposiciones hace pensar que, en este punto, no surjan graves

(20) Sin intentar dogmatizar en esta materia, un límite máximo de treinta alumnos seguramente lo aconsejable.

(21) Véase lo que anteriormente se dice en la nota 16. El sistema que se sigue para seleccionar a los alumnos de los cursos de *habilitación* para el ascenso de Secretarios de segunda categoría a primera categoría es precisamente el concurso de méritos: sobre la base de la posesión del título de Licenciado en Derecho se califican los restantes méritos científicos (otros títulos académicos, doctorado, publicaciones, etc.) y profesionales de los aspirantes.

inconvenientes. Toda la cuestión estará en que los tribunales encargados de realizar la selección estén formados tanto por profesores universitarios, a ser posible los mismos que después hayan de desarrollar las enseñanzas en los cursos, como por miembros responsables del organismo administrativo al que se encomiende en definitiva la organización y dirección de las enseñanzas.

c) Teniendo en cuenta que las enseñanzas de estos cursos deben consistir, al menos en una parte importante, en cuestiones relativas a la organización técnica del trabajo y a los problemas de productividad (sobre todo, a la vista del carácter que actualmente tienen muchos de los servicios en manos del Estado), no solamente no habrá inconveniente, sino, antes bien, pudiera ser sumamente interesante que asistieran a los cursos funcionarios directivos de las empresas privadas. El intercambio de opiniones y la puesta en contacto de mentalidades necesariamente distintas producirían resultados recíprocamente beneficiosos para unos y otros. Claro es que, no disponiendo la Administración de un poder inmediato sobre tales funcionarios privados, a los efectos de hacer los cursos obligatorios para ellos, la asistencia en este caso, precisamente por ser voluntaria, únicamente vendría determinada por el mayor índice de eficacia práctica que los cursos supiesen alcanzar.

c) *El método de trabajo.*

α) Todo ideal que se intente perseguir en esta materia ha de estar necesariamente condicionado por las posibilidades reales que las circunstancias mínimas de estos cursos suponen; entre ellas, y muy principalmente, el hecho de que —según lo que más atrás se ha dicho— habrá alumnos con experiencia administrativa y sin ella.

Resulta curioso señalar, a este respecto, la lección que se deduce de la experiencia de nuestras diversas Escuelas especiales para funcionarios (incluida la Escuela Judicial). Los métodos de trabajo son análogos en todas ellas (cursos magistrales, clases prácticas y, a veces, exigencia de una «tesis» o trabajo personal para obtener el diploma final); pues bien, parece posible afirmar que los alumnos ya funcionarios (supuesto real de los cursos de perfeccionamiento) se muestran más satisfechos de los resultados de los cursos que aquellos otros para quienes suponen etapa previa (*preentry training*) a su definitiva adscripción a la función pú-

blica. Es posible que la discrepante actitud de estos últimos se explique en buena medida si se tiene en cuenta que para ellos los cursos suponen un obligado retraso del deseado momento de lograr una situación profesional y económica que, normalmente, ha costado ya varios años de espera; pero tampoco debe despreciarse la explicación que trate de buscar su causa en el sentido escasamente práctico y «profesional» que a veces se imprime a los cursos. Quienes han cursado una carrera universitaria y después consumido varios años en preparar programas de oposición fundamentalmente teóricos, no están ahora con ánimos para soportar reiteraciones de materia que consideran más o menos sabida. Es cierto que el estudio monográfico de cuestiones de su futura especialidad es, normalmente, útil. Pero lo que se quiere subrayar aquí es que, predominantemente, toda la organización de los cursos que ha de estar presidida por ideas claramente pragmáticas, a lo que ayudará cuanto antes se ha dicho sobre el papel que en los programas ha de desempeñar la enseñanza de las técnicas puramente administrativas y de productividad.

Respecto a los cursos de perfeccionamiento en sentido estricto (*post-entry training*), una mayor atención a las cuestiones teóricas es, en cambio, necesaria. Sobre la base de que el conocimiento de las modernas técnicas racionalizadoras de la Administración es siempre indispensable, en este caso se debe acudir también al viejo sistema de los «cursos magistrales» al estilo universitario, aunque, dada la limitación del número de alumnos de los cursos que antes se ha propugnado (*numerus clausus*), resultaría conveniente hacer seguir cada conferencia de debate con intervención de los alumnos, o, al menos, dedicar periódicamente una clase de cada disciplina a este método «socrático» de enseñanza.

b) La duración de los cursos puede hacerse coincidir con la de un curso universitario, es decir, durante los meses de octubre a junio. Podría pensarse en un horario adecuado (por ejemplo, durante la tarde), al objeto de lograr que los funcionarios-alumnos atendiesen durante la mañana a sus servicios; mas esto únicamente sería realmente útil para el caso de que los alumnos tuviesen su destino profesional en la misma ciudad en que los cursos se desarrollan. Como éste, sin embargo, sólo será el caso excepcional—a no tratarse de cursos, por ejemplo, organizados en Madrid para funcionarios de los servicios centrales de los Ministerios—, puede abandonarse la preocupación por la compatibilidad. En cambio, ha de resol-

verse el problema que se planteará a muchos organismos administrativos al tener que prescindir durante un curso de algunos de sus funcionarios que no causan «vacante», ni siquiera dejan un sueldo disponible, dado que —y ésta es una exigencia ineludible— el funcionario no podría sufragarse, de otro modo, los gastos y perjuicios que la asistencia a los cursos le supondría.

Ahora bien, ni el problema es tan grave ni es tarea de esta ponencia el resolverlo.