

**PAUTAS PARA EL DISEÑO DE UN ESTATUTO DE DIRECTIVO PÚBLICO
EN EL MARCO DE LAS ADMINISTRACIONES CONVENCIONALES.**

Dr. Alberto Palomar Olmeda
Profesor de Derecho
Administrativo.
Magistrado de lo contencioso-
administrativo.

S U M A R I O

1.- Marco constitucional del directivo público no integrado en las estructuras gubernamentales.

- 1.1. El papel constitucional de la función de gobierno
- 1.2. Pautas y principios de actuación de la Administración.
- 1.3. Unidad - disparidad en la fijación del estatuto de los funcionarios públicos.

2. - Elementos centrales de la dirección de la gestión pública.

- 2.1. La neutralidad de los directivos públicos.
- 2.2. La gestión responsable. Tipos de responsabilidad y aplicación a los diferentes órdenes de empleados públicos.
- 2.3. La movilidad de los directivos públicos: el mito de la inamovilidad y su proyección al ámbito directivo.

3. - Pautas básicas del régimen del estatuto de los directivos.

- 3.1. El reclutamiento: la dicotomía selección interna (cooptación) - selección externa (apertura). Ventajas e inconvenientes.

3.2. El reclutamiento externo: sus condicionantes. La inviabilidad del modelo LOFAGE.

3.3. El reclutamiento interno: la conexión con el sistema de cuerpos de funcionarios.

3.4. Reglas específicas de conexión entre el sistema funcional convencional y el de directivos públicos.

4. - A modo de conclusión: insuficiencias actuales del sistema funcional para establecer un verdadero sistema de directivos públicos diferente en su concepción estructural al propio sistema de funcionarios.

1.- Marco constitucional del directivo público no integrado en las estructuras gubernamentales.

Las consideraciones iniciales que se incluyen en este apartado deben serviremos para acotar el ámbito de estas reflexiones que no es otro que el de los directivos en la Administración Pública cuando los mismos desempeñan su función sin estar incardinados en la actividad y en la estructura gubernamental.

Esta precisión es consecuencia de una característica esencial de la organización pública según la cual la función directiva, desde una perspectiva objetiva, es desarrollada por dos grandes grupos de personas: las que ejercen funciones de gobierno y las que no. Los primeros tienen como referencia esencial la legitimación política directa o indirecta en su acceso mientras que los segundos responden (o deberían hacerlo) a criterios puramente profesionales.

Los perfiles y la forma de trazar la línea divisoria entre una y otra es realmente compleja y ciertamente aleatoria. Nos es igual en las diferentes Administraciones Territoriales y no es igual en los diferentes períodos históricos el modelo elegido por cada una de éstas.

1.1. El papel constitucional de la función de gobierno.

Sin efectuar en este momento, porque trasciende del propósito del presente trabajo, una larga consideración sobre la función de Gobierno nos corresponde, eso sí, indicar que el modelo constitucional es realmente claro: de esta forma el artículo 97 de la Constitución establece que corresponde al Gobierno la dirección de la Administración y el artículo 103.3 prevé que existe un aparato administrativo - pluriformemente compuesto - y que de forma neutral y profesional cumple los designios del gobierno.

Esta idea nos sirve para señalar que el modelo constitucional es claro: o se es gobierno (representatividad política) o se es Administración (subordinación de objetivos, imparcialidad y selección conforme a los principios generales de acceso a la función pública previstos en el artículo 103.3 de la Constitución). Para ser más claros, no hay terrenos intermedios, desde una perspectiva constitucional, entre ambos extremos.

1.2. Pautas y principios de actuación de la Administración.

Llegados a este punto y tomando como punto de partida lo que se ha indicado en el apartado anterior la actuación de los directivos públicos (no insertos en el ámbito del Gobierno) queda dentro de la Administración. Esto implica el sometimiento a los principios de actuación y organización que se prevén en el Texto constitucional para la Administración.

Desde esta perspectiva y con vocación de síntesis podemos resumir aquel marco por referencia al propio artículo 103.3¹ de la Constitución en la forma siguientes:

A) Principios de funcionamiento.

Se refiere a ellos el párrafo primero del artículo 103 de la Constitución cuando señala que <<La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho...>>

B) Principios esenciales de organización.

Es esta una cuestión regulada en el párrafo segundo cuando señala que <<...Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley...

C) Principios referidos al estatuto de los servidores públicos.

Estas referencias - incondicionadas y aplicables a todos cuantos forman parte de la Administración sin ser Gobierno- se encuentran en el artículo 103.3 de la Constitución cuando señala que << la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones...>>.

1.3. Unidad - disparidad en la fijación del estatuto de los funcionarios públicos.

¹ Sobre este punto puede verse nuestro Libro, "La organización administrativa: tendencias y situación actual". Granada 1997.

La aplicación final del modelo constitucional en el rigor propuesto por la interpretación literal que acaba de hacerse está por llegar, está por realizarse. Existía una cierta tradición en la función pública española de insertar entre quienes realmente efectúan una actuación de gobierno y quienes tiene una labor estrictamente administrativa una franja más o menos amplia (según las organizaciones y el tiempo en el que se aplican) de personas que no quedan sometidos al estatus y peculiaridades esenciales de unos u otros y que realmente no sabe bien cual es su perspectiva y su régimen. Desde una perspectiva como la que aquí se analiza se trata, precisamente, de quienes ejercen una función directiva sin ser gobierno ni ser estrictamente funcionarios.

Podemos brevemente intentar justificar esta opción indicando que la creación de esta franja amorfa fue durante mucho tiempo fruto de la indefinición de la función gubernamental y de la falta del desarrollo del artículo 98 de la Constitución que remite a la ley la determinación y la composición de dicho órgano. En el momento actual tanto en sede estatal con la publicación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como de las leyes del Gobierno y administración de las Comunidades Autónomas han concretado y, al menos, en teoría concretado el modelo constitucional expuesto.

No obstante, como señaló desde el principio Jiménez Asensio, el modelo no se ajustaba estrictamente al diseño constitucional y que, de nuevo apareció la eterna <<franja gris>> que, siendo función puramente administrativa, no era ejercida por personas que cumplieran los requisitos previstos en el artículo 103.3 de la Constitución Española.

A partir de ahí ha surgido un amplio debate sobre si el artículo 103.3 de la Constitución Española es susceptible de un desarrollo unitario o si por el contrario fuese admisible que, cumpliéndose los requisitos esenciales previstos en el citado apartado, se pudiera encontrar una referencia dual en razón de la función de dirección administrativa o administrativa de ejecución que se realice por los funcionarios.

Adelantemos que no hay una justificación constitucional para que el estatuto de los funcionarios públicos al que se refiere el artículo 103.3 de la C.E. sea desarrollable únicamente de forma unitaria. Son posibles desarrollos diferenciados y, sobre todo, diferentes. No hay obstáculo constitucional a esto. Siendo esto así y a modo de ejemplo podríamos indicar que la aquí denominada <<franja gris>> tiene que ser sometida a los principios de mérito y

capacidad en su reclutamiento sin que esto contagie que el sistema selectivo predominante sea el de oposición.

En consecuencia y como planteamiento inicial podemos indicar que el sector profesional al que nos referimos, el que ejerce la función directiva sin legitimación política, queda dentro del ámbito de aplicación del artículo 103.3 y, por tanto, su reclutamiento y su régimen jurídico debe respetar - en el mismo texto o en textos diferentes- aquellos.

2. - Elementos centrales de la dirección de la gestión pública.

Teniendo en consideración las pautas estructurales expuestas en el apartado anterior nos corresponde, en este momento, establecer algunas de las referencias esenciales del régimen de los empleados públicos que ejercen esta función directiva profesional.

A nuestro juicio pueden resumirse en los que se exponen seguidamente.

2.1. La neutralidad de los directivos públicos.

La situación de esta franja de la dirección pública en el ámbito del artículo 103 de la CE determina la aplicación de un régimen que, como anteriormente, se indicaba parte de la necesidad de asegurar: a) Su vocación de servicio con objetividad a los intereses generales; b) actuación de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación; c) sometimiento pleno a la ley y al derecho, en su actuación.

En este momento lo que nos corresponde reforzar es precisamente el factor del servicio objetivo que se convierte en una directriz de funcionamiento neutral respecto de aquel a quien se le atribuye constitucionalmente la función de dirección del aparato administrativo del que forma parte. Esto significa que la actuación de este franja es una actuación profesional y no política. Es una actuación profesional sometida, en la definición de sus objetivos y principios, a la dirección política de la estructura gubernamental.

A partir de ahí y con las consecuencias que se analizan en los apartados subsiguientes es necesario indicar que la gestión de estos empleados públicos debe ser una gestión profesional y neutral con respecto a las directrices políticas y, por tanto, sin que sea lícito el intento de aprehensión de las mismas, la usurpación de la competencia

para su definición y, por ende, sin contagiarse del estatus funcional de quienes son gobierno.

2.2. La gestión responsable. Tipos de responsabilidad y aplicación a los diferentes órdenes de empleados públicos.

Es este, sin duda, uno de los aspectos esenciales de la definición del estatuto de los empleados públicos y, por ende, de los que ejercen funciones directivas.

Se trata de una cuestión apenas tratada en el ámbito normativo de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas. No cabe negar, sin embargo, que la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997 ha introducido, sin desarrollo posterior y concreción aplicativa real, el principio de la responsabilidad en y por la gestión pública. Se trata, por tanto, de un novedoso en el marco de nuestra regulación de la Administración General del Estado y, en general, de las Administraciones Públicas el que se plasma en la LOFAGE.

Su aplicación práctica se presenta como dificultosa y compleja tanto por la propia resistencia <<cultural>> del sistema, como por la necesidad de que se articule correctamente para no convertirse en un elemento disfuncional. Las dificultades no son, sin embargo, propias o exclusivas del modelo y de la Administración Española, como nos recuerda Kellt <<... un elemento ausente en el debate sobre la actuación administrativa radica en el supuesto de que los administradores aceptarían la responsabilidad por los resultados sólo si los objetivos pudieran ser definidos con suficiente claridad. Es demasiado simple sugerir que los administradores son seres cobardes que siempre que tuvieran la oportunidad, esquivarían cualquier responsabilidad. Es propio de la naturaleza humana evitar ser culpado por problemas potenciales siempre que sea posible. Los individuos tienen incluso mayores incentivos para eludir sus responsabilidades si no pueden contar con fuertes incentivos para realizar un buen trabajo estadounidenses se han mostrado durante mucho tiempo reticente a recompensar financieramente a los burócratas por sobresalir en el desempeño de sus funciones. Por otro lado, el sistema político, desde el Congreso y los Inspectores gubernamentales hasta la prensa y los ciudadanos, ha sido rápido a la hora de criticar los errores de los gestores públicos. Ante semejante balance entre incentivos y

penalizaciones muchos burócratas responsables deciden agachar la cabeza... >>²

En este sentido es evidente que con todas las dificultades que se quiera es imprescindible fijar un ámbito diferencial de actuación entre los gestores y los políticos. Su confusión es, sin lugar a dudas y como venimos indicando uno de los elementos que ha creado mayores dificultades al verdadero (y constitucional) funcionamiento del sistema. La fijación de esta línea de diferenciación debe permitir articular de forma diferente el trabajo el control político del trabajo y el control y la responsabilidad de los directivos públicos (no políticos) y del resto de empleados públicos.

Sin el establecimiento de esa línea divisoria cuyos límites acabarán siendo en muchos casos puramente convencionales será difícil articular el sistema ya que al final el político será irresponsable en términos políticos porque se confundirá con el gestor y difícilmente podrá hacerse responsable a éste de aquello que no se concreta. Todos apoyarán y contribuirán, como ocurre ahora, a conseguir un objetivo común pero será difícil fijar auténticas y diferenciadas técnicas de responsabilidad.

En esencia la viabilidad de esta prescripción está fuertemente condicionada por la implantación real del esquema previsto, de forma que, primero, han de fijarse los objetivos, individualizarlos para cada organización y estratos de la misma, después habrá de controlarse objetivamente el cumplimiento de los mismos y el corolario final será la exigencia de responsabilidades. Sin estos elementos previos la responsabilidad puede ser o una determinación inaplicable o simplemente un arbitrio injustificable. Sólo se debe ser responsable del cumplimiento de aquello que previamente ha sido asignado. El funcionamiento de las Administraciones Públicas de nuestros días está, en la mayor parte de los casos muy lejos de estas pautas y se configura sobre unas pautas sedentarias y tendencialmente rutinarias en la que se hace lo que hay que hacer pero nadie sabe exactamente cual es el <<volumen de producción>> (por utilizar términos industriales) exigido y exigible. Este esquema hace que el funcionamiento sea fuertemente dependiente de las tensiones políticas, que tampoco se objetivan ni siquiera en sede parlamentaria, para

² Kellt.D. Una reflexión sobre las reformas Clinton de la gestión Pública. Gestión y análisis de Políticas Públicas. Septiembre-Diciembre de 1994. Núm 1. Pág. 103

conocer y poder seguir el programa político convertido en programa de gestión y periodificado en el tiempo.

La falta de control político sobre la gestión pública penetra sobre ésta permitiendo la improvisación, el cambio o, en el peor de los casos, la inexistencia de los programas de gestión que acaban realizándose por la técnica de aluvión y que, claro está, condicionan fuertemente la aplicación de técnicas como la que aquí se analiza.

Fuera de este aspecto el condicionante de la verdadera aplicabilidad del sistema, cabría preguntarse por la naturaleza de la responsabilidad a la que se alude en el apartado en cuestión. En principio podríamos indicar que es necesario establecer un mecanismo de responsabilidad por la gestión que vaya más allá del puramente disciplinario al menos en la forma que está concebida en términos clásicos.

La responsabilidad por la gestión debe ser un mecanismo de carácter profesional que enfrente al directivo o al empleado público con sus obligaciones en el seno de una evaluación con tintes objetivos y con independencia de que además y por añadidura pueda existir responsabilidad disciplinaria por aquello que no ha hecho o que ha dejado de hacer. Las medidas reales de exigencia de responsabilidad deberán estar establecidas previamente por norma de rango adecuado, pero deben tener una clara incidencia en la carrera de los empleados públicos, en su continuidad en determinados puestos o, sería posible, incluso llegar a plantearse si en la propia Administración.

En razón de lo anterior podemos indicar que una de las numerosas causas que justifican la necesidad del establecimiento de un régimen legal del directivo público, no es otra que la de establecer un marco de responsabilidad profesional y disciplinaria que independice éstas últimas de las que, hipotéticamente, puedan ser consecuencias de la pérdida de confianza política. Podemos y debemos independizar ambas y establecer un marco que permita exigir la responsabilidad profesional sin conectarla con la política.

En lo que a los funcionarios públicos se refiere podemos aludir a la existencia de una doble manifestación de la responsabilidad representada, en primer término, por el artículo 6º del Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero que delimita las faltas muy graves y, entre ellas, se incluye la f) la notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de

las tareas encomendadas. El artículo 7 del mismo Reglamento que tipifica las faltas graves se refiere, por su parte, a la "falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave". Incluso el artículo 8° que establece las faltas leves se refiere al "descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones" y el incumplimiento de los deberes y obligaciones, siempre que no deban ser calificados como faltas muy grave o grave"

En segundo término podemos indicar que a este régimen se une el previsto en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que también incide en el régimen de responsabilidad. Es cierto que el ejemplo parece estar cundiendo y así la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas contiene una referencia de tenor similar (en el establecimiento de esquemas de responsabilidad) por incumplimiento de requisitos y trámites en el seno del procedimiento administrativo indicando que el incumplimiento por los empleados públicos de las obligaciones impuestas por la normativa de contratos tiene la consideración de falta disciplinaria en el seno de su propio régimen de este orden.³

Es lo cierto que estas tímidas referencias a la responsabilidad no son los mimbres definitivos ni suficientes para el establecimiento de un verdadero esquema de responsabilidad que debe estar presidida por la definición función de la actividad de dirección y su escisión respecto de la de ejecución. Las cuestiones y los parámetros indicados están más próximas a la ejecución que a la dirección. Se trata, por tanto, de establecer un marco funcional previo, con sus instrumentos y técnicas propias y diferenciadas de las de ejecución muy centradas a menudo en aspectos meramente cuantitativos. Sobre estas bases se debe establecer el marco de su responsabilidad que está ligado a lo funcional y que se sitúa, sin sustituirla ni eliminarla, sobre o por encima de la responsabilidad disciplinaria.

³ La Disposición Adicional quinta de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas indicaba que " la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la presente Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando mediare al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia".

2.3. La movilidad de los directivos públicos: el mito de la inamovilidad y su proyección al ámbito directivo.

La historia reciente de la función pública española está presidida por la nota de la inamovilidad de los funcionarios. Frente al esquema clásico de cesantías o el conocido sistema de botín la organización administrativa española nos ha dispensado en los dos últimos siglos sistemas caracterizados por la permanencia del funcionario frente a los cambios políticos.

Realmente la nota de la inamovilidad explica una gran parte de nuestro esquema de función pública y, en la actualidad se ha convertido en la "moneda de cambio" para la regulación unilateral de las condición de empleo dada la situación de evidente privilegio social que supone la seguridad en el empleo. No es este el momento ni la ocasión para debatir sobre este dogma en el seno de la función pública convencional ni tampoco de las consecuencias que basadas en la misma se han producido en la relación jurídica del funcionario público. Son cuestiones más profundas que afectan a la estructura del modelo de empleo público y que, por tanto, deben ser examinadas en el contexto general del mismo.

Lo que sí interesa señalar es que el diseño de una función directiva de carácter profesional y no político la nota de inamovilidad en la condición no parece justificada. El directivo tiene una reglas propias tanto en el derecho laboral común (piénsese en la regulación de la relación especial de alta dirección) como la debe tener en el ámbito del Derecho del empleo público.

Una de esas notas es que la característica de la función, activa, cambiante, diferenciada, sometida al cumplimiento efectivo de los objetivos y ligada a las propias necesidades de la organización en cuestión justifican sobradamente que la respuesta que se desde la perspectiva de las reglas del empleo sean coherentes con la misma y, por tanto, permitan la remoción, la movilidad, el cambio, la sustitución, etc.. El régimen de empleo debe estar dotado de la flexibilidad suficiente para adaptarse a los requerimientos de la función. Las definiciones de la función y las características intrínsecas de la misma justifican la inaplicabilidad del sistema común de inamovilidad. Cuestión distinta y que se apunta más adelante es la relativa a la regulación de las condiciones de salida y a la reubicación en la estructura tradicional y de procedencia. Sin embargo, esto conecta no tanto con la definición de la función como con el estatuto personal del

funcionario por lo que parece razonable desplazar a aquel punto la cuestión y quedarnos en este con el requerimiento que la función directiva precisa del estatuto del empleo público que no es otra que la no proyección del esquema tradicional del inamovilidad.

3. - Pautas básicas del régimen del estatuto de los directivos.

Al margen de las consideraciones generales que se han indicado en el apartado anterior podemos intentar ahora efectuar algunas consideraciones más concretas sobre la estatuto

3.1. El reclutamiento: la dicotomía selección interna (cooptación) - selección externa (apertura). Ventajas e inconvenientes.

En este punto la dificultad esencial debe ser la de definir si la franja funcional que venimos examinando debe quedar o no sometida o atrapada, según la valoración que cada organización tenga de esta posición, por la función pública convencional.

Es evidente que se trata de una de las cuestiones más dificultosas y polémica. Si analizamos los sistemas de organización más convencionales (ejercito o la iglesia) resulta a priori impensable que la cúpula dirigente puede tener una extracción diferente a la de la base. Se esta considerando, por tanto, que la organización quiere mantener sus valores, no revolucionarlos, y que para ello lo esencial es que la función directiva sea realizada por quienes proceden del mismo ámbito sectorial. Desde una perspectiva de funcionamiento interno esta reserva implica el establecimiento de una carrera con perfiles de progreso para quienes están en la misma que tienen, por tanto, la posibilidad de llegar a ocupar dichas funciones directivas.

Frente a esto si la opción de dirección política es una opción rupturista o ampliamente transformadora resultará difícil que la misma se emprendida por los miembros de una organización consolidada y a la que pertenecen. Esta opción presenta como disfuncionalidad, en función a su proporción, que los niveles directivos resultan inasequibles a los miembros de la organización que ven, por tanto, mermada su carrera administrativa. Se recorta seriamente el ámbito funcional de los empleados públicos lo cual complica seriamente la definición de su estatus.

Desde esta perspectiva podemos indicar que no existe, a nuestro juicio, una receta de validez general en el tiempo y común a todas las organizaciones. No obstante esto y para que el sistema no resulta, como en la actualidad, disfuncional es necesario que se objetiven los planteamientos de acceso, permanencia y cese en la

condición, sea cual sea en modelo elegido. Si la organización percibe el sistema como objetivo será más sencillo que lo acepte que si lo percibe aleatorio o, como ha ocurrido en la función pública española de forma tradicional, teñido únicamente de tintes políticos.

3.2. El reclutamiento externo: sus condicionantes. La inviabilidad del modelo LOFAGE.

Dentro de las organizaciones que han buscado el establecimiento de un sistema aplicativo se encuentra la propia Administración General con las tímidas alusiones que se contienen en la LOFAGE.

El apartado VIII de la exposición de motivos de la LOFAGE indica que " como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la Ley consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado en cuya virtud los Subsecretarios y los Secretarios generales técnicos, en todo caso, y los Directores Generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. Además a los Subdirectores Generales, órganos en los que comienza el nivel directivo de la Administración General del Estado, también la Ley les dispensa un tratamiento especial para subrayar su importancia en la estructura administrativa...". Más allá de alguna imprecisión como la referencia a los funcionarios para los que se exija titulación superior que debe querer decir a los funcionarios en cuyos cuerpos de origen se hubiese exigido titulación superior para su acceso, la LOFAGE supone una apuesta definitiva por un modelo de directivos públicos que supere la situación preexistente en la que siendo Administración General y por ente estando incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 103.3 de la **Constitución** no eran reclutados bajo el imperio de los principios de mérito y capacidad sino de libre designación política afectados por una extensión injustificada del concepto de alto cargo como elemento ligado al gobierno y por tanto cuyo vínculo para la designación no era otro - aparentemente- que el de la confianza política.

Sobre esta cuestión Jiménez Asensio ha advertido reciente que " la idea de la profesionalización de la alta Administración pública está plenamente garantizada mediante la cobertura de estos puestos por funcionarios públicos, aparte de ser un error bastantes extendido, se complace mal, según hemos visto, con la verdadera esencia y las notas que

caracterizan la profesionalización de la función directiva..."⁴

De las disfuncionalidades jurídicas de un modelo como el apuntado podía "salirse", al menos, de dos formas diferentes: en primer lugar, estableciendo un sistema que <<midiera>> el mérito y la capacidad de los designados conforme a pautas generales y convencionales, lo cual permitiría hablar de profesionalidad sin residenciarla en ningún colectivo específico sino como un referente individualizado de aptitud para el servicio en el ámbito público; o bien, aceptar alguna condición previa como <<patente de profesionalidad>>.⁵ Esa patente apuntaba directamente a la condición previa de funcionario de los cuerpos superiores de la Administración como elemento objetivo de profesionalización - así lo denomina la propia LOFAGE ap.VIII Exp. Motivos. -. La LOFAGE se sitúa tendencial, pero no radicalmente (dependerá del desarrollo que se haga en las estructuras orgánicas), en esta segunda opción que responde a una cierta y consuetudinaria forma de desenvolverse los acontecimientos (aproximadamente el 85% de los directores generales era previamente funcionarios) y que ahora adquiere un rango normativo sobre el que habrá de meditarse seriamente ya que el riesgo final es, como señala Jiménez Asensio, el de apropiación injustificada de la función directiva por parte de los cuerpos superiores de la Administración ⁶.

En todo caso si debe indicarse desde ahora que dado que la opción por la funcionarización de los altos cargos no es completa, como anteriormente se ha dicho, - las normas de organización pueden prever supuestos en los que es admisible que se provean entre no funcionarios - si se echa de menos que la LOFAGE no hay avanzado en ningún sistema de acreditación de la competencia profesional y la experiencia para quienes no proceden de la función pública y no son por tanto funcionarios públicos. Esta materia es propia de organización y no de función pública por lo que lo correcto hubiese sido haber hecho alguna consideración menos teórica y más concreta sobre la forma de acreditar el mérito y la

⁴ Jiménez Asensio. R. Altos cargos y Directivos Públicos. Instituto Vasco de Administración Pública.Oñati.1996 Pág.298

⁵ Sobre el tema puede verse la STS de 21 de marzo de 2002 y el comentario realizado a la misma por nosotros "Potestad organizatoria y directivos públicos". Revista Jurídica Aranzadi. Núm. 531. Mayo de 2002.

⁶ Jiménez Asensio. R. Altos cargos y Directivos Públicos. Instituto Vasco de Administración Pública.Oñati.1996 Pág.305.

capacidad (profesionalidad y experiencia) de quienes no son funcionarios y pueden legítimamente ocupar puestos directivos en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. Adelantemos desde ahora que no es de recibo, constitucionalmente hablando, que el Estatuto de la Función Pública reserve esta condición para quienes estén en determinados niveles de la carrera administrativa - lo cual parece correcto - y que, por otro lado, ese mismo puesto pueda ser cubierto con la simple y potencialmente libérrima apreciación de que se trata de un profesional de experiencia en otros sectores. La necesidad de establecer una reglas de juego comunes es, a nuestro juicio, una evidencia que condiciona notablemente el ajuste total de la normativa al marco constitucional que se define en los artículos 97 y 103.3 de la Constitución.

Fuera de este terreno podemos indicar que la opción de la LOFAGE consiste en diferenciar entre Organos superiores (Ministros y secretarios de estado) y Organos directivos (los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales y los Subdirectores Generales). Este esquema general se completa con dos determinaciones territoriales: por un lado, la referida a la Administración territorial interna, en la que son órganos directivos, tanto los Delgados del Gobierno a los que se les atribuye el rango de Subsecretarios, como los Subdelegados del Gobierno a los que se les atribuye el rango de Subdirectores Generales. Por otro, la Administración General del Estado en el exterior en la que se atribuye la condición de órgano directivo a los embajadores y representantes permanentes ante las Organizaciones Internacionales.

Este esquema se completa con la referencia a que los estatutos de los Organismos Públicos son los llamados a establecer lo órganos directivos de los mismos.

Tomando como base este esquema el apartado 10 del artículo 6 de la LOFAGE indica que " los titulares de los órganos directivos ⁷ son nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a) la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada; b) la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o

⁷ Respecto de los superiores se produce una remisión en bloque a la legislación correspondiente que, una vez culmine, el proceso de deliberación parlamentaria debe entenderse referida a la Ley del Gobierno.

directivo competente, sin perjuicio del control establecido en la Ley General Presupuestaria..."⁸.

Teniendo en cuenta la regulación anterior, la labor interpretativa debe comenzar por rastrear el conjunto normativo para determinar el sistema de nombramiento previsto para los diferentes niveles directivos. Así, en primer término, el artículo 15 se refiere a los subsecretarios indicando que " los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con lo establecido en el apartado 10 del artículo 6 de esta Ley, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente"; el artículo 16 que se refiere a los Secretarios Generales indicando que " los nombramientos habrán de efectuarse entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada"; el artículo 17.3 que se refiere a los secretarios generales técnicos y cuyos nombramientos " habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 de esta ley, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente"; los Directores Generales ⁹ cuyo nombramiento debe realizarse "de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de

⁸ Esta referencia a la LGP debe entenderse completada con la responsabilidad contable en la forma que se establece en la LOTC y LFUNTC.

⁹ Debe tenerse en cuenta la Disposición Transitoria primera de la LOFAGE conforme a la cual " las normas de esta ley relativas al nombramiento de Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores generales y órganos asimilados serán de aplicación a los que se produzcan con posterioridad a su entrada en vigor". Esta prescripción es, en la actualidad un tanto polémica al menos en lo que se refiere a los Directores Generales ya que como se apunta es posible que la estructuras orgánicas prevean que pueden ser desempeñadas por no funcionarios motivo por el cual el esta prescripción debería haberse compaginado con la entrada en vigor de la norma dado que en la actualidad no está previsto que las estructuras orgánicas contengan ninguna determinación de este orden, lo cual, tampoco debe ser entendido como el establecimiento de una reserva automática de todos los puestos de las estructuras en favor del sistema general ,esto es, de los funcionarios públicos.

las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para ingreso el título de Doctor, licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna la condición de funcionario"; el artículo 19 que se refiere a los subdirectores generales y conforme al cual " los nombramientos se efectuarán entre funcionarios de carrera de la Administración General del Estado y, en su caso, de otras Administraciones públicas cuando así lo prevean las normas de aplicación y que pertenezcan a Cuerpos o Escalas, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 y conforme al sistema establecido en la legislación específica".

Este esquema se completa en el ámbito territorial con la indicación sin contenido referencial alguno a requisitos que se contiene en el artículo 22.3. de la LOFAGE que se limita a indicar que " los Delegados del gobierno serán nombrados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno y tendrán su sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, salvo que el Consejo de Ministros determine otra cosa y sin perjuicio de lo que disponga expresamente, el Estatuto de Autonomía; la del artículo 29 referido a los Subdelegados del Gobierno en las provincias cuyo nombramiento se efectuará por el Delegados del gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma "por el procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija, para su ingreso, el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.."; el artículo 30 referido a los directores insulares de la Administración General del Estado cuyo nivel será el que determine la correspondiente relación de puestos de trabajo (por lo que si no tienen el rango correspondiente a subdirectores generales no serán órganos directivos, lo cual se corresponde, a su vez con la indicación de que no necesitan ser siquiera titulados superiores) " entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, o el título de Ingeniero técnico, Diplomado Universitario o equivalente".

El esquema que venimos desarrollando se completa con la referencia a la Administración General en el Exterior

respecto de la cual el artículo 37 se limita a indicar que son nombrados en la forma dispuesta en la normativa reguladora del Servicio exterior".

Este marco general se integra con la remisión, que a las reglas comunes que acabamos de examinar se contiene en el artículo 46 de la LOFAGE referido al nombramiento de los titulares de los órganos de los Organismos Autónomos que se regirán, según el citado artículo, por las normas aplicables a la Administración General del Estado; prescripción que alcanza, a su vez, a la Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social incluidas en el ámbito de la disposición adicional y a las que se reserva una especialidad regulatoria en material de personal que en el presente caso no existe y que determina la aplicación supletoria de los principios Generales que la LOFAGE establece para los Organismos Autónomos y que lleva, como acabamos de ver, a las reglas de la Administración General; junto con la que se contiene en el artículo 55.2 del mismo Texto legal referida al personal directivo cuya determinación se hará en los correspondientes estatutos de la Entidad pública empresarial y cuyo nombramiento se ajustará a los principios establecidos en el apartado 10 del artículo 6º "atendiendo a la experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada".

En último término no puede concluirse la anterior referencia sin tener en cuenta que la disposición adicional séptima remite la regulación del Consejo de Estado a su legislación específica, la adicional octava hace lo propio con el Banco de España y la novena con la Agencia Estatal de Administración Tributaria¹⁰, el consejo Económico y Social¹¹ y el Instituto Cervantes. En último término la disposición adicional décima remite a su regulación específica la Comisión Nacional del Mercado de Valores¹², el Consejo de

¹⁰ El apartado 4º del art. 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1991, de creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, determina que "la Agencia seleccionará su personal por medios objetivos basados en convocatoria pública, con excepción del de carácter directivo, y en los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición libre."

¹¹ El artículo 9 de la Ley 21/1991, de 17 de junio admite la selección del personal directivo sin convocatoria pública y sin sometimiento a sistemas basados en los principios de mérito y capacidad.

¹² El artículo 14 de la Ley 34/1988 establece que el

Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones.

Adelantemos, desde ahora, que la condición de directivo no aparece definida y se remite, por tanto, a las prescripciones de carácter interno que en el uso de su capacidad de organización puedan establecer los diferentes entes que analizamos o a las asimilaciones que puedan establecerse por los órganos con competencia horizontal en el ámbito público.

La regla común a los supuestos analizados consiste en establecer un régimen peculiar, que admite el libre reclutamiento de sus directivos ya que las regulaciones analizadas tienen como objeto único el de eximir la publicidad de la convocatoria, los principios de mérito y capacidad y la aplicabilidad de los sistemas de concurso y oposición como sistema de selección de los mismos.

Teniendo en cuenta el régimen excepcional tan amplio que se contiene en las disposiciones indicadas nos permite indicar la necesidad de replantearse el sistema de directivos públicos que se ha fraguado en las normas analizadas¹³, si bien es cierto y no puede ignorarse esta cuestión, que la nueva regulación es, en parte tributaria de planteamientos arraigados en la gestión pública española y que se plasmaban en el artículo 9.1 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas cuando indicaba que "los Presidentes, Directores, Consejeros Vocales y el personal directivo de los organismos autónomos serán designados y separados libremente de acuerdo con lo previsto en sus respectivas normas fundacionales". Jiménez Asensio¹⁴ ha realizado recientemente un análisis

requisito de la convocatoria pública y los sistemas de mérito y capacidad no son aplicables al personal directivo...

¹³ Jiménez Asensio. R. Altos cargos y Directivos Públicos. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1996. Págs 225 y ss. nos aporte un dato revelador indicando que, con datos de 1994, puede afirmarse que existían 3.373 directivos públicos en sector institucional.

¹⁴ Jiménez Asensio. R. Altos cargos y Directivos Públicos. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1996. Págs 195 y ss.

especialmente lúcido sobre el estrato directivo público, en general, y sobre el de los entes y sociedades públicas en particular. Es curioso comprobar como respecto de los miembros de los órganos directivos de los mismos se produce un intento de profesionalización exigiendo - en algunos casos- que se trate de personas con alguna conexión profesional con el cargo a desempeñar, mientras que el segundo estrato, que se asocia, bien con el personal de alta dirección de la normativa laboral, bien con la relación laboral pero normalmente al margen de las relaciones convenidas, comunes, se caracteriza porque dicha conexión ya no aparece ni siquiera apuntada y porque, además, se les excluye de la aplicación de los principios constitucionales de acceso a la función pública que podrían actuar como supletorios. No obstante, el carácter restrictivo con que la normativa laboral ha configurado esta relación en el Real Decreto 1382/1985 hace que se articule un tercer estrato directivo cuya relación laboral es de carácter ordinario, aunque sea común que la misma quede al margen de la regulación convenial del sector en cuestión, lo cual les permite negociar sus condiciones de empleo de forma específica y al margen de los mecanismos de aquel.¹⁵

En este sentido y desde una perspectiva tanto constitucional (art. 103.3 de la Constitución) como puramente gestora debemos coincidir con Jiménez Asensio cuando afirma que "resulta sorprendente que el personal directivo se exceptúe, en todo caso, de los procedimientos de selección basados en los principios de mérito y capacidad y de la libre concurrencia mientras que al resto del personal se les exija el cumplimiento de tales requisitos"¹⁶. Cuando esto ocurre y teniendo en cuenta que, como anteriormente se nos dice y ratifica la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1993 no hay en nuestro derecho un concepto de alto directivo o cargo en las Administraciones Públicas se corre un serio riesgo de que la provisión de los mismos responda únicamente

¹⁵ En este sentido es necesario indicar que una de las condiciones que ha planteado mayores dificultades es el denominado "blindaje por cese". A esta cuestión se refiere el Acuerdo del Consejo de Ministros, publicado mediante Resolución de 27 de diciembre de 1993, que prohíbe a los Presidentes de los Entes Públicos percibir indemnización alguna por cese, aunque la admite para los presidentes de las sociedades mercantiles, curiosamente, al margen también de la incompatibilidad por cese.

¹⁶ Jiménez Asensio. R. Altos cargos y Directivos Públicos. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1996. Págs 232.

a criterios de confianza política mas que a los puramente profesionales, lo cual supone un claro riesgo para una gestión pública abocada en algún momento a reducir el nivel de penetración del elemento político en la misma y compensarlo con mayores elementos de profesionalización. En suma, el problema es de límites, pero precisamente por ello cuanto más se habrá las estructuras directivas a la designación sin sometimiento a procedimientos reglados de selección más posibilidades existen de que el nivel de lo admisible se rebase sobradamente.

Fuera de este terreno es necesario replantearse - una vez pacificado el problema previo de la libertad de elección de formas organizativas - como se produce la incorporación a la disciplina general del sector público de este tipo de entes. Este replanteamiento no pasa, a nuestro juicio, por intentar una homologación incondicionada de reglas de funcionamiento, aunque tampoco por el aislamiento en el que pueden llegar a vivir si además su integración en la disciplina presupuestaria se produce con el carácter de no vinculante. Entre la simetría y la independencia hay un largo trecho que no siempre será fácil de recorrer pero que es necesario establecer. El sector público está siendo sometido tradicionalmente a una serie de sacrificios en niveles salariales, niveles de oferta, etc... del que no puede escaparse mediante argucias organizativas. Si esto ocurre (y en muchos casos ha ocurrido) el sacrificio no se reparte solidariamente y puede llegar a ser más insoportable para los empleados públicos y para las propias organizaciones en las que prestan sus servicios.

Más allá de las consecuencias distorsionadoras que proceden del mantenimiento de las situaciones organizativas preexistentes es lo cierto que el modelo de la LOFAGE sin las determinaciones transitorias indicadas es de por si bastante complicado. En resumen podemos decir que se apuesta por la generalización del régimen de profesionalización basado en la experiencia si bien no se indica ningún elemento de concreción de este concepto indeterminado que, además, se une a la restricción en el círculo de los posibles elegidos. Sin embargo, esa tendencia generalizada tiene algunas quiebras esenciales: no se aplica en el ámbito de la Administración territorial- nótese que no se aplica a los delegados del gobierno ni a los Subdelegados del gobierno ni a los delgados insulares ¹⁷ - y no se determina

¹⁷ A nuestro juicio es igualmente incorrecta que se contemple la mención al sistema concreto de provisión del puesto de trabajo en este ámbito, sobre todo, en lo que se refiere a los Subdelegados y delegados insulares. Si, como parece, la normativa funcional trata de futuro de

cual es el procedimiento de medida o comprobación de dichos requisitos - salvo cuando procedan de la previa condición de funcionarios - no se indica ni precisa. De esta forma unos demostrarán sus condiciones y trayectoria previa y a los otros se les "presumirá" o se apreciará libremente. Esta desigualdad no parece que justifique igual el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad. Este criterio se compagina con la diversidad de experiencias: en los puestos reservados a funcionarios la experiencia y la profesionalidad se refiere a la condición de funcionario, mientras que en el supuesto de los secretarios generales la experiencia, además de la funcionarial puede ser la de gestión privada. Nótese que ni siquiera se les exige a éstos últimos los mismos requisitos de titulación universitaria.

Por otro lado, y centrándonos en la acreditación de la profesionalidad desde la condición previa de funcionario público parece que lo correcto hubiese sido remitir al Estatuto de los funcionarios públicos la determinación de los requisitos para ser directivos públicos, que debe ser la norma que concrete la profesionalidad y la experiencia de quienes son funcionarios públicos de cuerpos a los que se exija titulación superior. A nuestro juicio la mención específica de requisitos y no su remisión a las normas funcionariales puede implicar que las normas organizativas específicas vayan estableciendo sistemas excepcionales de derogación singular del pretendido régimen general, de forma que éste no llegue a aplicarse sino es estrictamente en el ámbito de la Administración General y siempre que, en este supuesto, se produzca la adecuada conversión organizativa.

En consecuencia y admitiendo que el modelo de directivos trata de avanzar algunas pautas en la línea de la profesionalización de la función directiva que es, sin duda, una de las grandes carencias de la función pública actual¹⁸, la apuesta de la LOFAGE es incompleta y tímida, esencialmente protectora de los altos funcionarios, que en muchos casos no necesitan de tuteladas legislativas ya que su profesionalidad puede ser comparada abiertamente con la del resto de profesionales procedentes de otros sectores. La exclusión de formas de acreditación y el hecho de que no

sustituir el sistema de libre designación no se encuentra justificación en su aparición e, incluso, consagración en una norma organizativa y no estrictamente delimitadora del régimen de los funcionarios públicos.

¹⁸ Por todos. .F. Reforma del empleo público: Tótem y Tabú. Gestión Longo Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Enero-abril 1995. Núm. 2. Pág 8.

afecte a la totalidad de la estructura pública hacen pensar que el criterio de designación política no esté definitivamente arrumbado en la LOFAGE.

En este esquema y en la necesidad de concretar un status diferente al precedente para los directivos públicos y dados los problemas derivados del reclutamiento a los que nos acabamos de referir, parece necesario que cuanto antes se concreten los instrumentos para concebir la dirección pública como una faceta directiva y, en concreto, la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y el sometimiento al control y evaluación de la gestión por los órganos superiores o directivos competentes. Estos principios aparecen como meramente enunciados en la LOFAGE pero no desarrollados ni siquiera indiciariamente. La articulación de estas técnicas y las consecuencias reales de su implantación son las que van a determinar el verdadero alcance de la función directiva en la configuración que de la misma hace la LOFAGE.

3.3. El reclutamiento interno: la conexión con el sistema de cuerpos de funcionarios.

Como anteriormente indicábamos para la operatividad del sistema y una vez que se han señalado algunas características diferenciales respecto del régimen común del empleo parece necesario recordar que la operatividad final del mismo está directamente relacionada con la conexión entre el sistema convencional de función pública y el de directivos. Por decirlo en términos coloquiales esta función debe constituir en hipótesis el final de la carrera del empleado conforme al principio de voluntariedad y de establecimiento de un sistema que permita que la cuestión queda en términos estrictamente voluntario.

Para ser más claros lo que se pretende indicar es que una de las asignaturas pendientes en los momentos actuales es el establecimiento de una auténtica carrera para los cuerpos superiores de la Administración¹⁹. Sin el establecimiento y desarrollo de esta categoría se presentará un problema adicional: la función directiva se convierte no un elemento voluntario sino, de facto, en un

¹⁹ Este tema lo hemos abordado en otra ocasión en el Libro " El sistema de carrera y su aplicación a los cuerpos superiores de la Administración". Madrid 2002

elemento imprescindible. Fuera de la misma no hay progreso en la organización ni en términos de carrera personal ni en términos económicos. Esta carencia propicia que se pierda o reduzca el factor de voluntariedad ante la falta de alternativas.

Fuera de este terreno la conexión necesaria entre uno y otro estatuto tiene dos puntos esenciales de referencia. El acceso a la función directiva y la reubicación en la carrera funcionarial de quienes dejan de ser directivos.

Respecto de la primera cuestión la dificultad esencial está en encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de experiencia y la utilización de la antigüedad como elemento definitorio del progreso en la organización. Este equilibrio es esencialmente complejo ya que la incidencia sobre uno de los ángulos produce una gerontocracia previsiblemente colapsadora de la función y si la inclinación se produce hacia el otro introduce una noción de inexperiencia que también puede producir tal efecto. La objetividad de las reglas de acceso y la transparencia son cruciales para el funcionamiento del sistema.

En último término y para que el sistema funcione resulta importante que de solución a aquellos supuestos de cese, salida voluntaria, remoción, etc... en la función directiva. La reubicación es realmente un problema ya que la permanencia duradera en la gestión puede conducir a la desprofesionalización y, por ende, a hacer difícil, en términos operativos, la reubicación funcional. Por este motivo y siendo esto importante es probable que en algunos supuestos funcionales sea necesario el previo reciclaje o la formación para la inserción.

Son estos dos anteriores dos puntos más de una realidad evidente: la necesidad de conexión y del establecimiento de puentes entre ambos estatutos ya que de lo contrario la rigidez de uno produciría la ineficacia y el modelo estructural del otro.

3.4. Reglas específicas de conexión entre el sistema funcionarial convencional y el de directivos públicos.

Con vocación de síntesis podemos fijar las condiciones mínimas de conexión entre ambos estatutos que podemos sintetizar en las siguientes:

- La función directiva es esencialmente temporal y está en función del cumplimiento de los objetivos asignados a la organización.

- La función directiva y la permanencia en la misma está sometida al principio de responsabilidad profesional cuyas características deben fijarse por referencia a los objetivos y directrices de la organización.
- La estructura del empleo público directivo no tiene porque estar sometido a las reglas comunes del empleo público. La flexibilización y la concepción diferencial de las mismas está en función de las características de cada organización.

4. - A modo de conclusión: insuficiencias actuales del sistema funcionarial para establecer un verdadero sistema de directivos públicos diferente en su concepción estructural al propio sistema de funcionarios.

Como conclusión de lo expuesto hasta este momento podemos indicar que la inexistencia de un verdadero, propio y específico estatuto de la función directiva se está supliendo con la consideración de que los altos funcionarios son per se válido para la función gerencial.

El esquema resulta insuficiente porque proyecta sobre un ámbito funcional específico los defectos, las limitaciones y las características de un sistema pensado para otros ámbitos. Algunos de los aspectos esenciales de este sistema no son aplicables al régimen directivo pensado para una funcionalidad diferente.

En consideración a lo anterior y a los efectos de justificar la necesidad de una regulación diferente que, respetando los principios esenciales de la Constitución, proyecte sobre nuevos esquemas una forma de prestación de esta función que profesionalice la gestión, determine las responsabilidades y permita realmente cumplir con el papel constitucional de las Administraciones Públicas y con la eficacia que debe presidir su funcionamiento.

Madrid. Septiembre.2002