

LA FUNCION DIRECTIVA EN LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA*

65.012:35

por JUAN ALFARO ALFARO

EL tema que se me ha encargado, ha sido tratado suficientemente en las distintas ponencias que se están desarrollando estos días. Por eso yo he querido, al plantearme el problema de su tratamiento, darle un aire quizá más general, pero no por ello menos importante en este momento aquí y ahora en la coyuntura política y social en que nos encontramos en nuestro país. Por eso más que tratar concretamente de los administradores generales, vamos a tratar de la función directiva y dentro de ella de los administradores generales. La función directiva como realidad en nuestra Administración, como exigencia en la organización y como urgencia en nuestra realidad política y social del momento.

Todos hemos visto y estamos acostumbrados a leer como justificación de una serie de medidas de reforma y de organización, la importancia creciente, la influencia cada día mayor de la Administración en la vida social; es evidente que aquella idea que hacía las delicias de los administrativistas de ayer, de que el hombre se levantaba de la mano de la Administración y moría

* Texto de la conferencia pronunciada por el autor en las II Jornadas sobre Función Pública, organizadas por la Asociación Española de Administración Pública.

con ella y la Administración intervenía prácticamente en casi todos los actos de su vida, es una realidad que hoy, más que nunca está presente en la conciencia de todos los ciudadanos. Ciertamente el hombre se siente intensamente asistido por parte de la Administración y cuando esa asistencia no se produce, la sociedad lo demanda, y demanda cada día más servicios públicos, más orientación, más orden, e incluso actividades que en otro tiempo fueron objeto de recelo por parte de algunas ideologías políticas, en el mundo actual prácticamente no se plantea casi en absoluto ningún recelo en cuanto a la intervención de la Administración en la satisfacción de las necesidades colectivas que por una serie de razones evidentes como es la complejidad, la dificultad técnica, la especial responsabilidad de algunos de estos servicios esenciales para la comunidad, requieren necesariamente la participación y la intervención de la Administración pública.

Ahora bien, esta necesidad de los servicios públicos, esta necesidad de la participación de la Administración en la vida, tiene una serie de consecuencias. Desde la perspectiva que hoy nos interesa, nos vamos a fijar en dos fundamentalmente: una es que si la Administración pública interviene con generalidad y profundidad en la vida de los ciudadanos, para evitar que la Administración pública se convierta en ese Leviatán, en ese monstruo que absorbe todos y cada uno de los derechos que son la ausencia del ser individual, del ser del hombre, es necesario que a esa Administración que va absorbiendo el campo de la esfera privada se le delimite su actuación de alguna manera estableciendo una serie de garantías para que esta absorción no se produzca, es decir, una garantía de los particulares frente a la Administración. Por supuesto que, cuando esta garantía se reclama, lo que se está reclamando es, aparte de todas las garantías jurídicas que puedan establecerse, una participación del pueblo, una participación de los ciudadanos en la Dirección de la Administración Pública. Es por tanto, una circunstancia que impone una consideración, una dirección de la Administración de alguna manera vinculada a la política. Pero hay otra característica, otra consecuencia que interesa también tener en cuenta y ésta es, precisamente, desde el lado contrario, es decir, que la

mayor intensidad de los servicios prestados por la Administración, la mayor necesidad que la comunidad siente de esos servicios, exige una continuidad, una garantía de continuidad en la prestación de esos servicios. Y esto evidentemente está pidiendo una Dirección profesional, una Dirección técnica burocratizada que garantice esa prestación al margen y, por supuesto, por encima de los posibles cambios que la movilidad de la política lleva consigo. Por tanto, ahí estamos también llegando a la necesidad de la consideración de una función directiva de carácter profesional.

Por otra parte la tecnificación de la vida, el progreso técnico, ha determinado la necesidad de que vayan surgiendo día a día una serie de especialidades nuevas, una multitud de especialistas que no solamente tiene como consecuencia la diversidad de conocimientos, sino también la limitación, porque los distintos especialistas de cada una de las facetas del saber humano, no solamente van limitando su campo de competencia, sino que además se niegan a conocer el resto de los saberes, es decir, que desde aquel saber universal y general que era característica de la formación de hace unos años, vamos pasando día a día a una concreción mayor de las especialidades. De las viejas carreras clásicas se pasó a los Cuerpos de Funcionarios, de algunas carreras surgieron varios Cuerpos y de los Cuerpos de Funcionarios se está pasando a una división y subdivisión permanente de especialidades que ya han superado o hacen que se supere el concepto de Cuerpo de Funcionarios e incluso la necesidad clásica que había dado origen a los Cuerpos de Funcionarios, exigiendo un planteamiento distinto, unos esquemas distintos para la organización de las profesiones que han de prestar los servicios en la Administración. Precisamente el hecho de que para cualquier actuación sea necesario acudir al concurso de una multitud o una multiplicidad de técnicos, de especialistas, nos está llevando de la mano a la conclusión de que hoy, más que nunca, es urgente la necesidad de una función directiva, de unos altos directivos que impulsen, coordinen, dirijan y lleven al grupo de técnicos la idea de la finalidad y procuren evitar la diversidad o ese divorcio que se puede o se suele producir, con grave quebranto de la eficacia, entre los medios y los fines.

Es, por tanto, necesaria una función directiva para la dirección de toda esta diversidad de técnicos, pero ya desde ahora quiero dejar claro que nos estamos refiriendo a una dirección de alto nivel, no al jefe de un grupo de técnicos de la misma especialidad, sino al alto dirigente que dirige grupos de técnicos de diversas especialidades que es el que debe tener planteado desde el principio objetivos: la finalidad de toda la actuación de la organización que dirige.

En España coincide toda esta necesidad de reorganización o de replanteamiento de las estructuras administrativas con un evidente proceso de politización, proceso de politización que es irreversible, que es necesario y para que sea positivo es indispensable que tenga una clara conciencia de sus cauces, de sus límites y de las características de la formación que requieren las personas que han de participar en la política del país, desde el más bajo nivel, hasta el más alto. Es decir, no basta en el proceso de politización con establecer las disposiciones de alto nivel que hayan de determinar los caminos o los cauces de la participación política, en la representación como instrumentación de esa participación, sino que además es necesario el hacer quizá una revisión o un replanteamiento de los modos de hacer y de actuar de nuestra vida pública, sobre todo, para adecuar la actuación de la Administración e incluso nuestro ordenamiento jurídico al modo de hacer de una función pública mucho más politizada. Desde el punto de vista de la participación política nos encontramos en primer lugar una participación en el proceso legislativo; es evidente que ahora que se plantea por algunos quizá el defecto o el abuso de las leyes de bases, sea el momento de plantear cuál es el campo de lo político, del poder legislativo, y cuál es el campo de la Administración, porque evidentemente las leyes excesivamente pormenorizadas, las leyes de cuatrocientos y quinientos artículos que descienden a detalles puramente técnicos, producen un efecto contrario, o la Administración los cumple y se encuentra aherrojada o mediatizada innecesariamente con merma de su eficacia, o los incumple, con el grave quebranto del prestigio de la Ley que lleva aparejado su incumplimiento. Por tanto, ya a ese nivel es necesario un replanteamiento del ámbito hasta dónde puede llegar la política

y hasta dónde debe llegar la Administración, pero incluso ya delimitado el campo de la Administración y puesto que la Administración exige y esto es obvio, una dirección política, que permita asegurar la vinculación de la actuación de todo el mecanismo burocrático a los objetivos, a los fines de la organización, es necesario que en esta Administración unos determinados puntos neurálgicos de la Dirección sean políticos. Ahora bien, ¿toda la Dirección de la Administración ha de ser política? Parece que por algunos, y a los hechos me remito, se considera así, e incluso se considera que la alta dirección es política, y la Administración empieza allá, donde termina la política, como si se pudiera trazar una línea horizontal de delimitación de ambos campos. Verdaderamente, esto es un defecto, es un error grave, porque no solamente da intranquilidad a la acción administrativa por razones obvias, por razones de movilidad de la vida política, sino que además desmoraliza extraordinariamente al cuerpo de funcionarios porque decapita tremendamente su estructura y sus posibilidades de carrera.

La politización implica mayor movilidad en la vida pública eso es evidente, entonces esta movilidad necesita un replanteamiento de los esquemas tradicionales en la distribución y en la delimitación de funciones dentro de la Administración pública, porque si no corremos el riesgo de que cada cambio político se convierta en una nueva fiesta nacional con la «caza de los seiscientos», esa frase que está ya en la sociedad española y que ya está incluso en la literatura humorística, con motivo de las recientes modificaciones de gobierno.

Evidentemente la movilidad de la política no puede afectar a la continuidad de la Administración. Esto no quiere decir que no sea necesaria, evidentemente necesaria la dirección política en determinados núcleos. Por tanto, la politización como decíamos, nos lleva también al planteamiento de una función directiva dentro de la Administración y un deslinde en la función directiva de la dirección política y la dirección profesional. Insisto en que de todas estas consideraciones que acabamos de hacer y que nos conducen a la necesidad, a la urgencia y a la oportunidad del replanteamiento de la dirección en la Administración Pública, de la alta dirección en la Administración Pública, me estoy refi-

riendo precisamente a la dirección que tiene esas características peculiares de alta dirección que, quiere decir, que está comprometida con los objetivos fundamentales, con los objetivos finales, de la actuación organizativa, que está vinculada a la institucionalización de la organización, que pretende que los servicios públicos no sean una simple organización que funciona por razones exclusivamente técnicas, sino que están institucionalizados en la sociedad, y por tanto, una dirección que es capaz de adaptar los objetivos y los fines perseguidos aquí y ahora, según las circunstancias, según las exigencias de la sociedad a la que presta sus servicios.

Aquella idea de la organización automática de aquel ministro alemán que afirmaba ser capaz de montar un Ministerio con mil funcionarios para funcionar a pleno rendimiento sin tener ningún objetivo, es algo que está fuera de la posible concepción de una auténtica profesionalidad de alto nivel, porque el alto dirigente aunque no sea político, aunque sea profesional, no puede perder de vista cuáles son los fines, los objetivos que la sociedad está demandando de esa organización que dirige.

El alto dirigente, por tanto, es un dirigente que no solamente utiliza los datos, sino que a él se le están pidiendo también los juicios de valor. Está adoptando decisiones críticas, no decisiones estrictamente de eficacia, está, por tanto siendo no un ordenador electrónico, sino un hombre, está siendo un hombre que dirige una organización al servicio de alguien, que es la sociedad. Ahora bien, esta función directiva, así considerada, es necesario deslindarla a los efectos que ya veremos después, de una serie de funciones dentro de la organización, dentro de la Administración Pública en este caso.

En primer lugar, considerando la función directiva desde esta perspectiva, hemos de separarla de cualquier otro tipo de mando dentro de la Administración. Es decir, que la función directiva a la que nos estamos refiriendo no se puede confundir con la dirección de otros niveles ni con los mandos intermedios; los otros niveles son más técnicos, los otros niveles requieren unas cualificaciones distintas, los otros niveles están dirigiendo un grupo de hombres de base para realizar un trabajo técnico determinado. También es necesario diferenciar la tarea directiva de

los técnicos, de los técnicos que trabajan en la organización. Hemos dicho antes que van floreciendo infinidad de carreras, infinidad de especialidades y que por eso se justificaba la función directiva, esto nos lleva de la mano a distinguir claramente la función del dirigente, su preparación y sus especificaciones, de las características de la función y de las especificaciones que caracterizan al técnico, sea cualquiera la naturaleza de su técnica. Quiero decir con esto, que no solamente hemos de diferenciar al dirigente de los técnicos específicos de cualquier carrera o profesión, sino que incluso hemos de diferenciarlo de las técnicas que forman parte incluso como ingrediente de la propia formación del alto directivo, es decir, que para nuestros efectos también es un técnico el especialista de personal o el especialista de programación, o el especialista de estadística, o el de control, o de coordinación, etc., es decir, todas las técnicas que forman parte de la tarea directiva y que estamos acostumbrados a verlas pormenorizadas y definidas como técnicas directivas. Deslindada la dirección a alto nivel, se nos plantea el problema de la delimitación, de la determinación, de las funciones de dirección política y de dirección profesional a alto nivel.

Aquí se nos plantea el viejo problema de la delimitación o de la diferenciación de la Política y de la Administración, difícil de resolver, la doctrina no llegó a dar solución muy clara, precisamente porque quizá no la tenga. Es evidente que el motivo de distinción entre las funciones que pudiéramos decir que requieren una dirección política, y las que requieren una dirección profesional no están precisamente justificadas y deslindadas con un criterio único, con una valoración única, de lo que es la política y de lo que es la Administración. Hay quien ha querido ver la diferenciación entre los actos de autoridad y los actos de gestión. Como en alguna ocasión alguien dijo, evidentemente esto no es un criterio de distinción, puesto que hay muchos cargos de la Administración puramente profesionales que realizan actos de autoridad. Hay quien ha querido establecer la distinción con el criterio de los actos discrecionales y de los actos reglados. También es evidente que la Administración profesional también tiene en algunos casos su ámbito discrecional como podremos ver después.

Hay quien piensa que la política, como afirmaba Ricardi, era la responsable de la programación y del control, y la Administración del resto de las funciones; en la Administración actual esa delimitación no se puede admitir, porque la programación es una técnica y quizá lo único que queda ya reservado al directivo es la elección entre las distintas opciones que se plantean por la técnica. Y esto, evidentemente en unos casos será Política y en otros casos será Administración.

Si bien es verdad que si vamos analizando todos estos criterios y los desechamos porque ninguno nos sirve como criterio lógico, no es menos cierto que estos criterios de confianza y burocracia, criterios de discrecionalidad y de regulación, lógica de la eficacia y lógica crítica, todos estos criterios no son definitivos, pero sí nos pueden servir para ir elaborando unos criterios generales de delimitación de esos campos. Digo esto porque evidentemente el problema se ha de plantear y el problema se ha de resolver con un criterio puramente pragmático, con un criterio realista y de observación, de las funciones de los altos cargos de la Administración para juzgarlos a la luz de unas normas generales.

Evidentemente esto nos lleva al tema de la determinación de la función directiva dentro de la Administración, de la función directiva profesional; en definitiva nos lleva a un problema de clasificación de lo que tantas veces los funcionarios españoles han hablado en los últimos años, para tratar de las clasificaciones y la determinación de los puestos de trabajo. Pues bien, a este alto nivel de la función directiva es necesario hacer prácticamente lo mismo, por tanto, desde el punto de vista ya de la clasificación, habría que establecer unos criterios y hacer la determinación de los cargos que exigen una dirección profesional, que requieren una formación profesional, para deslindarlos y aislarlos de la política, de la movilidad de la política y hurtarlos por tanto de esas remociones generales que forzosamente se han de producir cuando cambia la dirección política del país. Ahora bien, la delimitación de estas funciones y la posible calificación de estas funciones tiene un obstáculo a mi modo de ver importante.

Por supuesto que esa delimitación habría de hacerse con las consiguientes garantías y la posibilidad, por parte de los interesados, de la fiscalización jurisdiccional de los actos calificatorios concretos, pero hay una dificultad grave a la hora de plantearse este problema, porque precisamente todo está en función de que la organización esté perfectamente formalizada y permanezca, porque si hacemos una clasificación y una delimitación de estas funciones, y a la hora de ir a su aplicación, se trastoca toda la organización y se modifica toda la organización, lo que se ha conseguido por un camino, se pierde por otro. Por tanto, el problema tiene que saltar de rango, en el ordenamiento jurídico, para llegar a ser algo que esté en las leyes básicas del ordenamiento de la Administración y, después, que tenga la suficiente y consiguiente garantía para llevarlo a los organismos oportunos de control jurisdiccional. Es decir la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado habla de que los departamentos ministeriales deben hacer sus reglamentos orgánicos, pero no aporta ningún criterio para la redacción de esos reglamentos orgánicos. La incorporación de estos criterios a la Ley podría ser un paso importante para la formalización de la organización administrativa. Si no se establecen estos criterios, a la hora de determinar los organismos que debieran tener por su naturaleza o por la garantía que requieren los servicios prestados a la comunidad, una dirección profesional por mezclar las funciones o por cambiarlas de carácter, se podrían hurtar los fines de la clasificación, por eso quizá en la propia Ley de Régimen Jurídico, sería necesario incluir unos criterios generales, no demasiado pormenorizados, pero sí lo suficientemente claros para que pudieran ser base para fundar una demanda ante la jurisdicción contenciosa para revocar un acto que fuera en contra de éstos, o una disposición general, o un acto concreto, en contra de estas disposiciones de delimitación de funciones profesionales y políticas dentro de la alta dirección de la Administración pública.

Tenemos, por tanto, una función directiva, una función directiva deslindada de la Política y, por tanto, tenemos ya una alta función directiva profesional. Al hablar de alta función directiva profesional, hemos dicho que estamos refiriéndonos al más alto nivel, vamos a ver cuál es ese nivel en los ordenamientos jurídi-

cos actuales y cuáles pueden ser las características de un cuerpo profesional que pudiera prestar esos servicios dentro de la función pública.

Dentro de los ordenamientos de la función pública en los distintos países como, todos ya conocéis muy bien, parece que los esquemas más representativos y que pueden constituir una orientación para nosotros para interpretar nuestras disposiciones en materia de funcionarios directivos son los estatutos, francés, italiano, inglés y alemán fundamentalmente. El ejemplo inglés es un ejemplo claro que nos da una visión de lo que pudiera ser una alta función directiva dentro de la Administración para perseguir los objetivos que nosotros nos hemos planteado. Todos sabéis las características de la «Administrative clase» y sabéis también las funciones que las distintas disposiciones de convocatoria de concursos para cubrir los puestos de esta clase administrativa exigen.

Quizá en Inglaterra sea donde esta clase directiva tiene un más alto nivel, puesto que como todos sabéis existe incluso la figura de subsecretario permanente, que es una figura profesional y que da continuidad a los servicios generales de la Administración, abstracción hecha de las mutaciones políticas, y de las exigencias políticas de los ministros, que por razón del cargo tienen que acudir al Parlamento y perder o ganar muchas sesiones en el Parlamento sin poder atender los servicios del departamento que dirigen. Entonces estamos viendo que en Inglaterra la función directiva de la Administración está incrustada en el más alto nivel administrativo al que se puede aspirar dentro del esquema de funciones que nos hemos planteado. Más o menos, como resumen de las funciones que se atribuyen a esta clase administrativa son: asesorar a los ministros en la formulación de la política y preparación de la legislación que ha de promulgarse, dictar directrices generales encaminadas a asegurar el cumplimiento de acuerdo con el Gobierno, asesorar a los ministros no solamente en las decisiones de su Departamento, sino incluso en cuestiones políticas en relaciones con el Parlamento, en contestaciones al Parlamento, en discursos, etc.

La carrera directiva italiana también tiene unas características muy parecidas a lo que hoy estamos aquí tratando al plan-

tear el estudio de la función directiva, y es que la «carrera directiva», que tiene como funciones la alta dirección, programación, impulso y control de los servicios administrativos, las normativas para la aplicación de las leyes y reglamentos, la organización de los departamentos, estudio e investigación, dirección de las diferentes zonas de la Administración Central, la carrera directiva en la Administración italiana tiene una apertura hacia arriba, bastante interesante e importante y por eso las distintas categorías de la carrera de la función pública en Italia, terminan en el director general, es decir, que entre todas las categorías empieza por consejero, director o jefe de sección, director de división, inspector general, termina en director general, luego el director general, aunque sea un puesto que admite cierta movilidad por confianza, es una categoría administrativa y ha de ser ocupada por un funcionario. Esto es importante como precedente y es importante desde un punto de vista indicativo.

El caso francés de la categoría A de los Administradores Civiles es distinto, porque realizan funciones directivas más semejantes a nuestra organización. Realizan funciones directivas de alto nivel; sin embargo están sometidos a la dirección de los directores generales, cargo estrictamente político, más o menos como ocurre en nuestro caso.

Y en el caso nuestro, el caso de la Administración española, todos habéis vivido en los últimos años, desde que se iniciaron los estudios de la reforma Administrativa, los problemas que planteó el análisis de la función pública y los criterios que se barajaron para estudiar el problema de la función directiva. Ya en la Segunda Semana de Estudios de la Reforma Administrativa celebrada en Santander en 1959, se planteó el problema de la clasificación de funcionarios, algunos aquí presentes, que asistieron a aquellas Semanas, lo recordarán. Se planteó el problema de ¿qué funcionarios iban a nutrir aquel alto nivel de la Administración?, ¿de dónde podría partir?, si se podría crear un cuerpo directivo, si habría en la organización algún Cuerpo que pudiera tener esta naturaleza y esta cualificación.

Por supuesto que el tema era importante, pero era difícil y más en aquel momento, casi en el principio de los estudios de la reforma, pero sin embargo con la experiencia acumulada

durante estos años, la experiencia y los resultados de la reforma administrativa, incluso los progresos que se han hecho dentro de la función pública general y del planteamiento del Cuerpo General Técnico de la Administración, puede llegarse ya a unas conclusiones un poco más seguras de lo que es la función directiva, y quizá elevar el punto de mira adonde debe dirigirse el paso de los organizadores y de los estudiosos de la Administración al respecto. Entonces recuerdo que el actual ministro de la Presidencia, don Antonio Carro, planteaba un esquema de clasificación de funcionarios en los que había un nivel que pudiéramos decir de Administración General, que era el Cuerpo Técnico y, por otra parte y al mismo nivel los Cuerpos superiores especiales. Y un nivel directivo al que podrían tener acceso todos los Cuerpos Superiores de la Administración.

El mismo Delgado Iribarren, que intervino en aquellas jornadas, decía que era difícil o imposible adscribir la función directiva a un determinado Cuerpo de Funcionarios, porque era más bien una función a la que se ascendía después de tener una experiencia, que esa experiencia no se podía adquirir directamente en los centros de formación y que, por tanto, requería una base de funcionario técnico de nivel superior, y era como una segunda edad del funcionario para acceder a los altos puestos de la dirección.

Evidentemente, el Estatuto de Funcionarios no se planteó este problema exactamente, y, por tanto, adoptó una solución intermedia que no ha satisfecho realmente a nadie. El artículo 23 del Texto articulado de la Ley de Funcionarios del Estado, dice: «que al Cuerpo General Técnico le corresponden las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo a nivel superior». Evidentemente esta definición es una definición que pudiera incluir la función directiva, pero que evidentemente incluye otras funciones que son de naturaleza superior, pero que no son las funciones directivas a que nos estamos refiriendo, sino que son otras, incluso funciones técnicas, porque las funciones de asesoramiento y de propuesta son funciones técnicas, es decir, que el Cuerpo General Técnico, uno más de los Cuerpos superiores de la Administración, engloba funciones técnicas, funciones de especialización, además de funciones directivas.

Deslindado el campo de alta dirección, precisamente en los puestos que merecen este nombre y que se refieren a los altos centros directivos de los departamentos ministeriales, por supuesto, y de los organismos autónomos o de algunos organismos autónomos, es evidente que resulta difícil admitir o propiciar la existencia de un Cuerpo único directivo de la Administración, que tenga como finalidad asumir el desempeño de estas funciones.

Me da la impresión de que sería asumir excesivo poder por parte de un grupo de funcionarios, me da la impresión de que esto es algo difícil de conseguir por parte de ningún grupo de funcionarios, por lo que merece la pena plantearlo con mayor generosidad para que pueda ser de alguna manera viable, por eso, la función directiva en sus más altos escalones es una función a la que deben tener acceso todos los funcionarios de los Cuerpos superiores de la Administración, creo que esta idea es válida y es una idea técnicamente y estratégicamente aconsejable.

Por tanto, no se trata, como hizo la Ley con los Cuerpos Generales, con el Cuerpo General Técnico, especialmente, de crear un diploma directivo porque tal como ha hecho la Ley, evidentemente el diploma directivo no ha sido viable, y no es viable por una razón evidente, porque tal como está concebido en la Ley supone una discriminación dentro de los Cuerpos superiores de la Administración, del Cuerpo General Técnico en relación con el resto de los Cuerpos de la Administración. Para este Cuerpo se necesita un diploma directivo para ejercer funciones directivas, y para los otros, no; por tanto, esa discriminación hace que el diploma directivo no se ponga en marcha y que no sea viable en la situación actual. Por tanto creo que así como los diplomas de especialización son muy importantes y se debieran de poner en marcha inmediatamente, el diploma directivo debería ser sustituido por la creación que ya es urgente, además por otras múltiples razones, de unas categorías funcionales dentro de los Cuerpos superiores de la Administración y que las categorías superiores de esos Cuerpos superiores de la Administración del alto nivel de la Administración, fueran las que corresponden a la función directiva. Esos niveles superiores podrían llegar a la categoría de subsecretario puesto que cons-

tituyen una categoría orgánica; el subsecretario y director general serían reservadas a los funcionarios, con los requisitos necesarios dentro de los Cuerpos de Funcionarios, y, por supuesto, adscritas a todos los Cuerpos superiores de la Administración en proporción a sus efectivos. Es evidente que habría ochenta mil formas para articular esto dentro de unas normas de justicia elementales y de garantía para la Administración de que habrían de llegar a esos puestos personas con la debida preparación profesional, entrega y entusiasmo por el servicio público.

Creo que ésta sería una solución de este problema, superando ya esa especie de retroceso en que vive la reforma del funcionariado y que es consecuencia de haber partido de ideas o de principios que hace doce años pudieran ser discutibles, pero que ahora ya están superados por la realidad social y administrativa del país.

Claro que este planteamiento de la alta función directiva va a requerir una exigencia de calidad en un sector de la Administración pública, que son los funcionarios abocados a ocupar esos puestos. Será necesario analizar claramente cuáles son las características de esa función directiva y las especificaciones y los requisitos que exigen a las personas que han de desempeñarlos, para elaborar o establecer el estatuto jurídico adecuado para que lleguen a esa categoría las personas que deben llegar. No se trata de un cúmulo de conocimientos, no se trata de haber estudiado mucho, sino que se trata también de reunir unas aptitudes básicas para la función, que en ese caso de la alta dirección son más necesarias que en otras de nivel técnico. Importan además de los conocimientos y de la experiencia en el aspecto directivo, algo más, se necesitan unas aptitudes básicas y unas aptitudes de vocación y de entrega y de servicio que pueden ser menos necesarias en otros niveles.

En definitiva y, a modo de conclusión, pudiéramos decir que, como consecuencia de la extensión de las funciones y de la politización y de la movilidad de la vida actual, de la vida política del país, es necesaria una dirección profesional, dentro de la Administración pública, de alto nivel. Que esta función directiva y que esta categoría directiva dentro de las carreras profesionales de la Administración, es urgente para estímulo de los

funcionarios y para que no se produzca esa masiva deserción de la juventud universitaria en las vocaciones de servicio público de la Administración, y también porque es de justicia, porque si se decapitan las posibilidades de carrera de la Administración, la justicia retributiva de los funcionarios resulta totalmente imposible, porque es un paso demasiado fuerte el que separa a los funcionarios profesionales, desde el punto de vista económico, de los funcionarios de nivel político. Y, por supuesto, porque hay funciones de naturaleza directiva que corresponden y que deben corresponder a los funcionarios profesionales, porque ello supone una apertura democrática vertical en el ascenso social y profesional de los funcionarios, en vez del horizontalismo de los sistemas a los que estamos por desgracia tan acostumbrados.

Que para que esto sea viable es necesario hacer una determinación de los cargos profesionales y de los cargos políticos y que esta determinación tenga establecido el camino de una fiscalización jurisdiccional y que para evitar que esto pueda vulnerarse de alguna manera, o trastocarse de algún modo con las modificaciones orgánicas, se establezcan unos criterios orgánicos generales dentro de la Ley General de la Administración Pública, que es la Ley de Régimen Jurídico para que las disposiciones orgánicas puedan ser objeto de fiscalización jurisdiccional.

Que no es viable la clasificación fuera de las disposiciones orgánicas. Porque hemos caído todos en la ingenuidad de aquella separación clásica de las disposiciones orgánicas, las disposiciones de funcionarios y las plantillas orgánicas, y en las plantillas se hacían las clasificaciones; todo eso era perfecto y con ello se hacía una Administración ideal. La realidad es que alargando tanto el proceso, la clasificación se relega a un segundo término y el problema es suficientemente importante como para que se obvie absolutamente la posibilidad de relegarlo, y por eso la clasificación o la determinación de las funciones en los altos cargos en la función directiva si son profesionales, o son políticos, debe establecerse ya en las disposiciones de carácter orgánico.

Que como hemos dicho la función directiva no puede ser competencia de un único Cuerpo de Funcionarios por la propia

importancia del problema y, por tanto, que debe ser la clase, la categoría o las categorías superiores de todos los Cuerpos de alto nivel de la Administración pública, en proporción al número de sus efectivos.

En definitiva que, es urgente revisar las disposiciones de funcionarios, para suplir las deficiencias que entonces tuvo, que fueron lógicas y que fueron consecuencia de que se estaba empezando a estudiar el problema de España, y que supuso un paso trascendental en el progreso de la tecnificación de la Administración pública en España, pero que ya con la experiencia acumulada está mereciendo una revisión urgente para darle vida, alegría, entusiasmo y esperanza a toda la función pública en España.