

## **LA LEY DE BASES SOBRE EL EMPLEO PUBLICO EN ITALIA\***

Por SABATO MALINCONICO

La necesidad de someter a revisión la organización y el funcionamiento de las estructuras de la Administración pública en nuestro país, constituye desde hace varias décadas el objeto productor de discusiones mantenidas a todos los niveles, desde los institucionales al de la opinión pública, con la alternancia de orientaciones, por lo demás, testimoniada por los estímulos y por los impulsos provenientes, a menudo, del interior de la propia Administración y a veces de núcleos externos interesados en el problema.

En realidad, aparte de la reforma de 1957, determinada por la necesidad de reconstituir una Administración en sintonía con el Estado republicano que iba restañando en el tejido político, social y económico de la nación, las heridas de la segunda confrontación mundial, en los años sesenta y setenta, sobre la cuestión se ha continuado vertiendo ríos de tinta que han finalizado por acrecentar la confusión y, hecho

---

\* Artículo publicado en la revista *Nuova Rassegna*, núm. 6, 1983, traducido por Valentín R. Vázquez de Prada.

aún más grave, por poner en evidencia sustancialmente una preocupante carencia de directrices y de alternativas políticas claras, en las cuales, con una visión correcta de los objetivos sancionados por la Constitución, debería más bien estar siempre inspirada la actividad del Estado.

Y llegamos a nuestros días: debe observarse al respecto que, si el análisis del problema se ha hecho más apremiante y por diversos motivos más concreto, por lo menos sobre el plano de los resultados a los que se ha llegado, aquél no aparece hoy a todos coherente con las previsiones.

Por una parte, en efecto, a raíz de los numerosos proyectos de reforma a intervalos elaborados, han sido alcanzados múltiples objetivos por muchos considerados apreciables; los mismos han tendido esencialmente hacia el estímulo y desarrollo de la eficacia y la eficacia de la acción administrativa, la recuperación de impulsos sectoriales y corporativos constituidos siempre más agresivos en los últimos tiempos, la exaltación de los contenidos de profesionalidad de las diversas categorías de personal, el equilibrio de los tratamientos retributivos, así como la homogeneización de los accidentales o casuales, etc. Por otra parte, el conjunto de las soluciones propuestas, y en parte adoptadas, y aquellas *in fieri* en curso legislativo, inducen a consideraciones no demasiado optimistas por las primeras consecuencias prácticas derivadas de esta fase, no obstante susceptibles de ulteriores evoluciones.

Para poder resumir aquí, en una aproximación concreta, los aspectos del problema que, en el estado de las iniciativas promovidas como reforma de la Administración pública, son generalmente indicadas como los fundamentos de la legislación del sector, deben ser examinados los siguientes temas:

- a) Ley de Bases sobre el empleo público (L. 29-3-1983, núm. 93).
- b) Normativa concerniente al nuevo ordenamiento por cualificaciones funcionales del personal de las administraciones del Estado.
- c) Hipótesis de modificaciones del ordenamiento de las funciones de dirección, en el ámbito de las administraciones del Estado.

#### a) **Ley de Bases para la regulación de las relaciones de empleo público**

La idea de una Ley de Bases para el empleo público nace oficialmente en los años 1978-1979, casi en conexión con la deliberación del primer acuerdo trienal estipulado entre el Gobierno y las organizaciones sindicales de clase, para reglamentar algunos aspectos normativos.

pero, sobre todo, el tratamiento económico de los empleados públicos; la misma, en realidad, puede remontarse a algunos años antes y previamente a la época de la denominada Ley de 22 de julio de 1975, núm. 382, que en la regulación y la transferencia y la delegación de funciones del Estado a las regiones, en cumplimiento del mandato constitucional, introdujo por primera vez en el ordenamiento jurídico de los empleados estatales el sistema de la contratación de clase tomado de la realidad de la empresa privada.

La misma Ley, por otra parte, coherentemente con la previsión de la descentralización regional, preveía el conferimiento de expresa delegación al Gobierno para la redefinición de las restantes funciones del Estado y para la correlativa reorganización de los ministerios y de los respectivos aparatos burocráticos, de la cual habría debido, pues, desprenderse, en una línea lógica, correctamente el nuevo ordenamiento de personal. En una palabra, en la misma Ley se asociaban dos elementos antitéticos, bien por la elección de los plazos de realización de las innovaciones al ordenamiento de personal, bien, sobre todo, bajo el perfil de los contenidos de las innovaciones mismas: puede decirse que, mientras que por una parte se reconocía la necesidad de proceder a una reforma orgánica de las funciones estatales y, por tanto, del aparato de la Administración pública, por otra, se anticipaban paradójicamente los mecanismos de revisión de las normas relativas al personal, normas que no habrían podido dejar de incidir negativamente sobre el correcto planteamiento del procedimiento en su conjunto.

Los resultados se han hecho notar casi inmediatamente: la reforma de fachada, y por ello la normativa concerniente al ordenamiento en suma del personal (no limitada, por tanto, a los meros aspectos retributivos) ha seguido avanzando sobre una vía autónoma y separada del contexto de la problemática general de la Administración pública, mientras que nada o casi nada se ha hecho en orden a la reforma real (funciones y organización de los Ministerios).

De esta premisa no podían sino surgir posteriores presiones sectoriales y corporativas, como en efecto ha ocurrido, en forma de contratación trienal, hasta determinar la exigencia de una Ley de Bases que, en intención de los ponentes, recuperando la fragmentación de las reglas que entretanto cada uno se ha proporcionado a través de la pulverización de las negociaciones, pusiera orden en un universo variado de normas y de reglamentos.

Pero una vez más los propósitos de racionalización, homogeneización y equilibrio (¡expresiones de las que se abusa tanto en la terminología habitual!) son desmentidos en el texto recientemente aprobado por el Parlamento. Aquí se leen, en efecto, disposiciones que lejos de conducir a la unidad de la disciplina desarticulada a la que se ha hecho alusión, tienden a acelerar el proceso de fragmentación, introduciendo motivos de disgregación de la unidad de las estructuras fundamentales del Estado que están muy lejos de los prometidos objetivos de equilibrio de los tratamientos retributivos. Basta reflexionar sobre la capacidad destructora de algunas normas (art. 2.º, 3, 4) que prevén transferir por grupos, que es como decir cada uno por su cuenta, a los acuerdos sindicales la reglamentación de institutos fundamentales de la relación de empleo público, como son el horario de trabajo, la organización de los despachos, las fiestas, las huelgas, los criterios de formación y puesta al día del personal, etc.

Por lo demás, no deben infravalorarse las últimas innovaciones ya prefijadas y referidas específicamente al encuadramiento del personal en las llamadas plantillas profesionales y la inserción del mismo en roles únicos nacionales a utilizar por todas las Administraciones del Estado.

En cuanto al primer punto, la legislación vigente, en fase ya muy avanzada de realización (también aquí ha tenido lugar un fenómeno no poco anómalo, en el sentido de que cada una de las proposiciones de reforma —una vez más referidas al ordenamiento de personal que deberían haber seguido a la aprobación de la Ley de Bases han anticipado contrariamente su formación) no parece resistir dignamente la prueba de resistencia del tiempo. En efecto, con la perspectiva de poco más de dos años de la aprobación de la Ley de 11 de julio de 1980, núm. 312, que introduce el ordenamiento por plantillas funcionales, este tipo de ordenamiento pone de manifiesto ya grietas profundas; el mismo no está sostenido por adecuadas referencias a precisos contenidos de funciones, y se resuelve en realidad, en un conjunto de normas concernientes a la mera previsión de mecanismos de progresión económica en los niveles; tanto es así que el profesor Giannini, mientras en su calidad de Ministro *pro tempore* de la función pública tuvo que solicitar su aprobación en el Parlamento, ha admitido después el completo fracaso de esta «cara interna» de la reforma de la Administración pública y ello porque ha sido llevada a cabo en absoluto desacuerdo con una serie de diferentes problemas mucho más relevantes, insertos en el marco general de la reforma.

Por lo que se refiere al segundo punto, no se comprende la obstinada insistencia que se ha debido registrar a distintos niveles, en sostener el objetivo de un cometido único de los empleados del Estado, al cual todas las administraciones deberían estar atentas para hacer frente a las propias exigencias de funcionamiento. La afirmación resulta tanto más aberrante en cuanto que va constantemente asociada, en una especie de paradoja conceptual, a la asegurada necesidad de exaltación de la cualificación profesional del personal mismo, que como todos saben, es un hecho típico referible al marco institucional de cada Administración o de cada Ente.

Que pueda afirmarse que sujetos, ya destinados, por ejemplo, a desarrollar cometidos en las administraciones financieras del Estado sean capaces de desenvolverse con el mismo nivel y con la misma garantía de eficiencia y de eficacia operativa en los servicios de ferrocarriles, o en los que se ocupan de la tutela y conservación del patrimonio artístico nacional, es un misterio aún sin descubrir; y todavía más, que empleados de los monopolios puedan transferirse repentinamente a las delegaciones provinciales de enseñanza y viceversa, por no hablar de las así denominadas administraciones del orden, en las cuales son tratados de distinta forma las complejas atribuciones de los despachos, es como decir que un mismo traje es bueno para todas las estaciones.

Se comprende por ello cómo, en una fase evolutiva de la realidad contemporánea proyectada hacia un ajuste anclado en un proceso casi exasperado de la especialización y típico de las sociedades postindustriales, pueden proponerse soluciones que en el mundo de la producción privada han tenido su momento, denunciando los límites de una visión esquemática e irreal de la organización del trabajo.

Pero, en una diagnosis profunda de las posibles implicaciones de la Ley, semejantes planteamientos de principio no resultan inmunes a efectos colaterales, también ellos de alcance gravísimo en relación a la organización y a la eficacia de la Administración pública; tal es el caso de la selección y de la formación del personal que, por estar centrado en una única estructura de gestión (la de los «roles» únicos), individualizada a nivel de Presidencia del Consejo de Ministros, comporta dos consecuencias extremadamente peligrosas: la primera está constituida por la inevitable dilatación de los periodos técnicos de perfeccionamiento en procesos concursales, que, ya largos y complejos, incluso cuando se transfieren a cada una de las administraciones terminarían por determinar la parálisis de sectores enteros de actividad; la segunda consiste en

la inevitable debilitación de las garantías de afirmación de los requisitos de idoneidad y culturales, que solo la selección, el *aggiornamento* profesional llevados a cabo por las administraciones directamente interesadas, están en situación de asegurar.

Pero más allá de las más importantes dificultades y problemáticas enunciadas, el factor primordial de riesgo se identifica con el planteamiento general conferido a la Ley-marco (1) en cuestión; la filosofía que subyace en ella es esencialmente sinónimo de fraccionamiento y motivo de ruptura de la unidad del Estado en su acepción constitucional de estructura político-administrativa indivisible, también articulada en la diversidad de funciones que constituyen las múltiples ramificaciones del aparato.

Tal peligro parece aún más evidente allí donde la misma Ley-marco reconduce casi en contradicción con el mandato constitucional, a formas de contratación y, por consiguiente, de reglamentación no sólo por sectores o grupos, como ya se ha revelado efectivamente, sino también a nivel territorial, con un procedimiento que, en nombre de una pretendida descentralización contractual, hace correr el riesgo de alimentar la separación, en el ámbito de una misma Administración, entre estructuras centrales y estructuras periféricas.

### b) Ordenamiento de las cualificaciones funcionales

Como se ha dicho, el ordenamiento de las cualificaciones funcionales, introducido por la Ley de 11 de julio de 1980, núm. 312, después de una primera tentativa fallida de acoger las directrices en el Decreto-ley de 29 de mayo de 1979, núm. 163 (llamado *decretone*), ha nacido como anticipación parcial de la Ley-marco sobre el empleo público que, por la amplitud de la extensión y contenidos, constituye el verdadero punto de partida de toda iniciativa de reforma del Estado y de las subsiguientes propuestas legislativas de los últimos cinco años.

De cada uno de los aspectos esenciales de tal ordenamiento, en parte se ha hablado ya con referencia a la problemática relacionada con la institución de los roles únicos del personal, de los concursos de selección y de la actividad de formación de los cuadros.

(1) Sobre el alcance del término «Ley-marco», en el plano doctrinal general y en el Derecho positivo español, uno de los últimos trabajos es el del profesor LÓPEZODÓ: «Las leyes marco», *Boletín del Colegio de Abogados de Madrid*, núm. 5, septiembre-octubre 1983. Véase también la obra clásica de WOLFF-BADROF: *Vernaltung Redst*, 9.ª edición, Munich, 1974, pp. 203 y siguientes (N. del T.).

Pero el análisis de la Ley núm. 312, que, incluso en sus implicaciones, asume el carácter de forma fundamental de referencia en el ordenamiento de la Administración pública, no puede limitarse a los aspectos citados, por más esenciales que puedan ser a los fines de la comprensión de las profundas transformaciones aportadas a la disciplina del *status* de los funcionarios civiles y militares del Estado. La misma ha supuesto realmente una innovación radical en el orden de las relaciones jurídicas y administrativas de función existentes en el interior de las estructuras. En efecto, ha sustituido a las carreras (resto de un pasado que encerraba y mortificaba la profesionalidad del personal de todos los niveles como testimonio de la relación institucional de jerarquía que estaba completamente abolido. Así se manifestaban textualmente las confederaciones sindicales desde los años 1976-1977) el sistema de las cualificaciones funcionales aferradas dogmáticamente al concepto de profesionalidad, tomado como paradigma esencial del nuevo módulo de organización, aún antes de que fuesen asegurados e identificados los eventuales contenidos y referencias.

De tal forma, a través de la idea de la cualificación profesional, el concepto de profesionalidad de los cuadros entraba con toda razón en la cotidiana terminología de la reforma, asumiendo sin embargo (y aquí se pone en evidencia la primera y más grave desviación lógica) un carácter de objetivo primario y de fin inmanente de la reforma misma, antes que aquel más apropiado de instrumento para la prosecución de las finalidades institucionales de la Administración pública.

Desde aquí, nos atrevemos a decir que, incluso por el planteamiento originario, el nuevo módulo manifestaba *in nuce* el germen de la inadecuación, tanto que, por fin, las organizaciones sindicales admiten hoy, bien que con discreción y con las cautelas del caso, el sustancial fracaso.

En realidad, la introducción de la cualificación funcional en el ordenamiento de los empleados del Estado no ha producido los resultados esperados, dejando inalterada la situación preexistente, salvo variaciones de importancia en el plano económico retributivo, que presumiblemente se habrían logrado de cualquier otro modo determinado. Por otra parte, ha hecho nacer, también bajo el punto de vista moral y psicológico, un sentimiento de desánimo en el personal, el cual, imbuido de una profunda crisis de identidad, no llega aún a localizar un preciso cuadro de referencia funcional en el cual pueda reconocerse completamente; esto tiene lugar gradualmente y de forma

más grave cuando se pasa de los niveles elementales a los profesionales más elevados.

Pero más allá de estos aspectos que igualmente adquieren un sensible relieve en el ámbito de la organización del trabajo y de la regulación de las relaciones intersubjetivas de base, es preciso considerar otros factores más graves que pueden esquematizarse como sigue:

- 1) la presunción de poder incardinar y agotar en ocho cualificaciones funcionales las múltiples realidades existentes, bajo la forma de tipologías de actividades y categorías en el panorama de las administraciones estatales (personal con tareas administrativas, contables, técnico-científicas, especialistas y profesionales, personal operativo, etc.), resulta objetivamente inadecuada y ha producido ya, en el breve lapso de tiempo transcurrido desde la aplicación de la Ley núm. 312 de 1980, problemas de parcial puesta al día y de recuperación a través de la revisión de algunas normas que han resultado idóneas para garantizar, según los nuevos modelos, la confirmación de las posiciones ya adquiridas por los funcionarios públicos. En consecuencia toda la normativa es considerada ahora como una fase de reglamentación transitoria y en absoluto concluida;
- 2) la asegurada espiral inspirada por la carrera hacia la promoción, típica del ordenamiento por titulaciones, emprendida como consecuencia de la pretendida necesidad de abolirlo, no parece en efecto alejada; antes de impulsar el mecanismo de progresión en las cualificaciones (que constituía, sin embargo, al mismo tiempo, progresión de función) se ha sustituido la reivindicación siempre más exasperada de instrumentos por el deslizamiento en los niveles del bajo hacia el alto, acompañada del fenómeno negativo de la desresponsabilización del personal, tendente ahora a adquirir mayores ventajas económicas no siempre asociadas a mayores cargas;
- 3) entre los efectos inducidos por la reforma, se pone en evidencia el desorden funcional y el retroceso en el nivel de eficiencia de las estructuras operativas de la Administración pública, debidos a la inseguridad que lleva aparejada la fallida acomodación —después de más de dos años— de cada uno de los empleados en un cuadro de correcta referencia, con roles y cometidos bien definidos en la organización. No han sido especificadas, en efecto, las así denominadas plantillas profesionales, que habrían debido establecer la inserción real en los niveles y la atribución de los correspondientes



cometidos, mientras que hasta ahora se ha procedido a la asignación del personal en dichos niveles a título provisional y sea como fuere únicamente con fines retributivos;

- 4) la extrema precariedad de un ordenamiento cuya puesta en práctica resulta de hecho suspendida *sine die*, con la consecuencia de aplazar ulteriormente la definición de la auténtica reforma del Estado, de hacer todavía más incolora la acción administrativa y siempre menos incisivas las elecciones de Gobierno en un contexto social y económico ya de cualquier forma comprometido y problemático.

En conclusión, puede afirmarse que, mientras los esperados beneficios de la cualificación funcional están todos aún por obtener, ya se advierten, al menos hasta este momento, las consecuencias negativas, incluso bajo el punto de vista de la organización de trabajo (que se deseaba sustancialmente mejorada a través de la introducción del nuevo ordenamiento); ello se comprueba bien por la sobrevenida descomposición de los contenidos de actividades anteriormente orgánicamente organizados por titulación —no se comprende en absoluto, por ejemplo, como podrán distinguirse los funcionarios directivos del personal asesor (2) o, y así sucesivamente— bien con referencia al gobierno del personal que, con la muestra de la inseguridad y de la provisionalidad se vuelve cada día más problemático e incontrolable. También aquí, como se ha puesto de manifiesto más generalmente con relación a la Ley-marco, todavía una vez más se registra una separación profunda e inquietante entre las proposiciones avanzadas en su momento en apoyo de la reforma y los resultados realmente pobres que se derivan de la realidad de los hechos.

Parecen sintomáticas al respecto las declaraciones contenidas en la comunicación presentada por el Ministro de la Función Pública a la Comisión de asuntos constitucionales de la Cámara de los Diputados el 23 de septiembre de 1981, en la cual se registra probablemente la

---

(2) La expresión del tecto «personale di concetto» es una de esas expresiones típicas y propias del idioma original, aquí del italiano, de difícil traducción, al no estimarse suficiente la literal. En el contexto que examinamos, como contraposición dialéctica a los funcionarios o personal directivo, puede jugar como ese otro personal que por su condición de *staff* o asesor en cierta medida operan como colectivo distinto, aunque de rango comparable (recordemos como en el esquema español, como en este prisma podrían situarse entre otras figuras, la de los «asesores ejecutivos»), o bien genéricamente, del resto del personal o del funcionariado común, que representaría la clase de la estructura lineal o jerárquica, en cuya cabeza estaría los directivos. En ambos supuestos, y cualquiera que sea la dicotomía elegida, vale la diferenciación implícita contemplada por el autor. En sentido amplio podría ser sinónimo del funcionario de alta estimación o bien conceptualizado.

explícita renuncia al planteamiento orgánico de la reforma real del Estado (aquella reforma que pasa ante todo a través de la revisión de los Ministerios como momento prioritario respecto a cualquier otra iniciativa de reestructuración del sector público), mientras se siguen persiguiendo, con terquedad digna de mejor causa, proyectos provisionales o parciales y por ello no idóneos, para poner orden en una materia respecto a la cual, por su misma naturaleza, no pueden más que crear desarticulación y confusión; ello, por ejemplo, se pone en evidencia, como más adelante veremos, en la pretensión ya avanzada de proceder con urgencia a la adopción de procedimientos saneadores en el tema de la regulación de las funciones dirigenciales.

### c) Ordenamiento de las funciones directivas

La regulación de las funciones dirigenciales en las administraciones del Estado, último argumento en el orden de exposición, pero sólo por razones cronológicas, presenta aspectos delicadísimos por el planteamiento de carácter general que a tal ordenamiento se le ha querido recientemente conferir.

Al Decreto delegado de 30 de junio de 1972, núm. 748, por medio del cual y por primera vez el Estado republicano ha procedido a regular en líneas esenciales el ordenamiento de las funciones de alta dirección de los centros públicos, y el consiguiente régimen de personal llamado a tales responsabilidades, habría debido seguir, como es sabido, otros procedimientos legislativos. En particular, partiendo de las nuevas concepciones que iban afirmándose en el tema de formación y de adecuación de los procedimientos decisorios en la Administración, así como sobre la organización del trabajo, se habría debido regular en primer lugar el conjunto de los procedimientos administrativos; aquí se obliga por ley a conformarse la acción de los poderes públicos en una visión ciertamente menos garante bajo el punto de vista iuspublicista, pero sin duda más eficaz a los fines de la organización de medios de gestión y de la oportunidad de las intervenciones.

Viceversa, el esfuerzo reformador se ha interrumpido repentinamente de forma que la misma Ley sobre la dirección estatal, en la aplicación decenal que ahora ha seguido, ha acabado por denunciar luces y sombras distintamente interpretadas según las diversas instituciones en las cuales tales valoraciones se han llegado a manifestar.

Sin querer enfatizar los aspectos positivos de aquella reforma, se puede observar objetivamente que hasta la primera aplicación de la

Ley, se pudieron registrar notables fenómenos de aceleración negativa en el mecanismo ya crónico de acumulación de residuos pasivos por casi todas las administraciones del Estado; lo que viene a demostrar la bondad del planteamiento de base de las normas tendentes a afirmar sobre todo la responsabilización directa de los dirigentes en superación del tradicional concepto de ejercicio por delegación de arriba, de las funciones de mayor relevancia externa.

Cierto que no han faltado reflejos negativos que en gran parte parecen todavía partir de la circunstancia de que las ideas innovadoras introducidas con el DPR (3) núm. 748 de 1972 no han encontrado en buena medida un ámbito cultural idóneo previamente trabajado; puede decirse que el *new deal* instaurado con la reforma, ha debido de cualquier modo adaptarse a un hábitat procedimental y legislativo anclado a los viejos arquetipos de las garantías jurídicas y a los sofocantes controles del gasto del Estado ochocentista, aún hoy en vigor.

En otros términos, ignorando completamente las líneas de tendencia evolutiva del país, especialmente con relación a los problemas sociales y económicos que emergen en la sociedad civil, se ha pretendido que el Estado y por ello sus dirigentes desarrollaran las más altas dotes *manageriales* y de gestión, en presencia de una legislación que somete aún hoy la adquisición de una máquina de escribir o de cualquier otro enser de valor superior a las 400.000 liras al vínculo de la autorización de la Intervención general del Estado.

Todo ello en una fase histórica, que se ha escapado a la mayoría y en la cual también la visión organizativa de la Administración pública habría debido inspirarse en la necesidad de hacer propias las previsiones de empleo de la informática y de las más avanzadas tecnologías que, de entonces a pocos años, habrán revolucionado el ritmo del desarrollo y la calidad de vida en la organización de los países industrializados.

Hoy, sin embargo, nos damos cuenta de que la Administración no va al ritmo de los tiempos, que su acción resulta lenta y pesada, frente a las rápidas mutaciones que acometen a la sociedad, y, para evitar estas lagunas, se elaboran nuevos proyectos de reforma de la dirección estatal, en los cuales emergen, todavía una vez más, esquemas superados y, en buena medida, se producen viejos defectos de planteamiento. En efecto, más que cargar la mano en la simplificación de los procedi-

---

(3) Decreto de la Presidencia de la República. (N. del T.)

mientos administrativos y la revisión orgánica de los sistemas de control que el mismo Estado experimenta de forma más rigurosa respecto a cualquier otro Ente público, y de los cuales podrían salir eficaces resultados de simplificación de la acción de los poderes públicos, se introducen nuevas disertaciones y peligrosos elementos de desarticulación en la hermeticidad de la Administración pública que, en conjunto, está aún empeñada, aun con todo con reducidos niveles de eficiencia, en hacer frente a los problemas del país.

Sin embargo, para llegar a un análisis concreto de la problemática en cuestión se deben delimitar las líneas de tendencia que surgen de la discusión en curso sobre el argumento; las mismas pueden sintetizarse como sigue:

1. Reducción del número total de los directivos e inserción de los mismos en un cometido único de gestión centralizada y posibilidad de intercambio entre administraciones distintas.

2. Corporificación de las cualificaciones de primer director y de director superior.

3. Introducción en el cuerpo directivo del Estado de elementos externos a nivel de director general, incluso mediante la institución del contrato por tiempo determinado y, al nivel inferior de director, mediante la previsión de mecanismos de acceso directo a la cualificación.

En relación al primer punto bastaría observar que, a causa de la ausencia de caracterización de los centros, sacar conclusiones sobre el exceso de las plantillas de los directivos es aspecto, se puede decir, que poco opinable: ha de considerarse incauta y pretenciosa, hasta que no se haya determinado el conjunto de las funciones de vértice y, por ello, el número de los centros destinados a desempeñarlas, cualquier tentativa de cuantificar posibles reducciones de plantilla. Puede advertirse razonablemente la tendencia de reducir de todos modos el número de dirigentes porque el mismo parece excesivo respecto a las actuales necesidades, como el propio ministro de la Función Pública parece querer afirmar en la ya mencionada comunicación de 23 de septiembre de 1981 a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, dato que por sí mismo lleva después a repetir el error de planteamiento consumado en la época del DPR número 748 de 1972, en el sentido de quererse determinar también entonces los órganos de los dirigentes sin haber definido antes el número de los centros.

Por otra parte, en cuanto a la institución de un rol único para los dirigentes del Estado, sirven aquí las consideraciones ya puestas de

manifiesto en relación a la análoga previsión dictada para el resto del personal, con el agravante de que en tal caso los efectos sobre toda la organización del Estado se harían sentir en términos mucho más dramáticos, debido al hecho de que se acabaría por anular la especificidad de las funciones y por vaciar la profesionalidad de los cuadros a los más altos niveles de la Administración.

Sobre el segundo punto, relativo a la unificación de las cualificaciones de primer director y de director superior, se puede observar que, por norma, la propuesta podría en algún caso resultar eficaz, en otros irrelevante, en el ahorro de un proyecto de reforma que estuviese caracterizado por contenidos sobre funciones bien determinadas más que por connotaciones formales, como es, por el contrario, en el caso que se examina; no faltan aún las administraciones para las cuales la proyectada corporificación aparece de cualquier modo de difícil realización en relación a las peculiaridades de las funciones que la caracterizan.

Por lo que concierne al tercero y último punto, nos limitaremos a observar que la profesionalidad y la aptitud para asumir responsabilidades de vértice son patrimonio que normalmente se adquiere a través de la experiencia cotidiana y la aplicación gradual a funciones de nivel progresivamente más elevado, sin con ello significar que no pueda constituir factor positivo y de acrecentamiento cultural la inserción, de vez en cuando, de elementos de probada capacidad, aunque sean extraños a la Administración. El auténtico problema en estos casos está ligado a las motivaciones que preceden a la selección de las personas: puede decirse que sólo la certidumbre de que tal selección esté constante y efectivamente inspirada por las cualidades y aptitudes de cada uno, puede constituir suficiente elemento de garantía y de tutela de los intereses generales ligados a los principios de imparcialidad y de buena marcha de la acción administrativa.

