

# El «resistible» ascenso de la función directiva administrativa

*SUMARIO:* 1. RASGOS MORFOLOGICOS DE LA FUNCION DIRECTIVA ADMINISTRATIVA. 2. EL MAL OCULTO DE LA FUNCION DIRECTIVA ADMINISTRATIVA. 3. LA GRATIFICACION ECONOMICA DE LA FUNCION DIRECTIVA ADMINISTRATIVA: PERFILES JURIDICOS.

## 1. RASGOS MORFOLOGICOS DE LA FUNCION DIRECTIVA ADMINISTRATIVA

Si por función directiva administrativa se entiende, según el Ordenamiento vigente, el conjunto de competencias exclusivas de ésta y de responsabilidades conexas con relevancia externa —a las que se agregan las delegadas por la función directiva política—, hay que reconocer que ha nacido tarde. Sin embargo, ha crecido rápidamente y ha envejecido precozmente. Y son hechos que se tiende con frecuencia a pasar por alto, restringiéndose de esta forma las posibilidades de comprender lo que ha sucedido y lo que está sucediendo en la Administración Pública. Esta es, pues, la ocasión de examinarlos un poco más de cerca, uno por uno.

La función directiva estatal (esto es, la ministerial) fue creada por el Decreto del Presidente de la República de 30 de junio de 1973, número 748, en ejecución de la Ley de 18 de marzo de 1968, núm. 249, que —modificada por la Ley de 28 de octubre de 1970, núm. 775— delegaba en el Gobierno la reordenación de la Administración central

del Estado. Unos años más tarde, la familia de la función directiva pública se ampliará también a la Administración institucional reestructurada por la Ley de 20 de marzo de 1975, núm. 70, que remodela sus órganos administrativos superiores siguiendo muy de cerca el patrón del anterior precedente normativo (*vide* también el Decreto del Presidente de la República de 26 de mayo de 1976, núm. 411). Por último, hay que aludir también a la función directiva local. Creada por el DPR de 25 de junio de 1983, núm. 347, que da rango legal al acuerdo suscrito con el colectivo interesado de 29 de abril de 1983 conforme a los procedimientos establecidos por la Ley marco sobre el empleo público de 29 de marzo de 1983, núm. 93, constituye hoy la función directiva *baby italiana*.

El momento tardío en el que se han producido estos hechos no dejará de tener consecuencias, al menos a medio plazo, sobre el futuro de la función directiva administrativa en su conjunto.

En efecto, la aparición de unas categorías directivas por encima de los puestos directivos de la Administración Pública tendrá un efecto similar al del derrumbamiento de un dique, en tanto vendrán a afluir a los nuevos catálogos los ya saturados niveles superiores de las jerarquías suprimidas, que desde hacía tiempo estaban presionando a favor del derribo de las barreras. Los DPR 748/1972 y 347/1983, preparan, así pues, unos nuevos catálogos que están ya casi completos desde el mismo momento de su formulación. Así de modo parecido a un desbordamiento controlado, se produce *ope legis* el deslizamiento hacia aquellos de los inspectores generales, de los directores de división y de los directores de sección (DPR 748/1972), así como, en virtud del DPR 347/1983, de numerosos funcionarios que ostentan la categoría terminal de las carreras directivas: el 1 de enero de 1985, los directivos estatales son casi 9.000; los de la Administración institucional, cerca de 13.000; los de las regiones, más de 3.000; y los directivos municipales y provinciales, cerca de 18.000.

Según estimaciones fiables, el ritmo de expansión es similar al europeo. Pero son los aspectos cualitativos de este incremento lo más llamativo, ya que, en efecto, la función directiva se viene desarrollando marcada por una fuerte tendencia endogámica. Lo que es consecuencia del tipo de mecanismos utilizados incluso después de la primera etapa, a fin de regular el flujo hacia los puestos superiores del sistema. Parecidas por sus resultados más a fórmulas permisivas de cooptación que a un sistema riguroso de selección, las técnicas de los cursos selectivos, de los concursos oposición, de los concursos restringidos y de los concursos ordinarios con plazas reservadas para el personal en activo perteneciente al área directiva durante un determinado número de años, aseguran a aquéllos el ingreso en la carrera directiva —articulada en tramos o niveles: tres en el Estado y en la Administración ins-

titucional, dos en las regiones y en los entes locales— sobre la base de un celoso proteccionismo de los intereses de los agentes públicos.

Este privilegio no es anómalo, salvo desde el punto de vista de la correcta gestión de los recursos humanos. En efecto, no es sino una manifestación más del proteccionismo maternal del Estado que responde a la misma *ratio* que la disciplina del empleo público y que tiene asimismo reflejo en la Ley de 11 de julio de 1980, núm. 312, que reforma, simplificándolo, el sistema retributivo-funcional de todo el personal estatal —salvo del directivo— en activo al 1 de enero de 1978. Aunque el propósito era en sí plausible, tras su puesta en práctica no es, empero, aventurado pensar que ni un solo funcionario público se haya quedado con las manos vacías, con tal de que se hubiera encontrado en activo en la susodicha fecha. A todos, en efecto, se les ha ofrecido, yendo más lejos de lo previsto, una rica gama de atajos para acelerar la progresión en la carrera. Es decir, en relación a la Ley 313/1980 —dadas las dimensiones «mongolfieras» que ha adquirido—, esta normativa de privilegio para los dirigentes ha acabado por asemejarse a un ascensor de recorrido corto; en todo caso, es por esto por lo que la edad media de la actual función directiva administrativa, no sólo de la estatal, es elevada: más del 70 por 100 del total supera los cincuenta años y la mayoría, para encaramarse a la cima de la pirámide, ha consumido toda la vida. Así, no obstante la costosa política de jubilación anticipada tendente a quemar etapas en el recambio generacional del personal dirigente (art. 67 del DPR 748/1972), el prototipo del dirigente público italiano de los años ochenta responde a la imagen de un individuo que ha llegado fatigado a la cumbre después de unos quince años de rutina desalentadora, desresponsabilizadora, desincentivadora y agotado por los propósitos frustrados de escapar de ella mediante brillantes resultados individuales. Un sujeto que, es legítimo presumir, había asumido una ética de trabajo en la Administración Pública inconciliable con la apología de las funciones directivas de que hacen gala sus normas reguladoras. Normas que, en ningún caso, contemplan realidades y dinámicas organizativas reales. A lo sumo, las imaginan, y se proponen estimularlas; cómo, lo diremos inmediatamente.

Las normas que definen las funciones de los dirigentes, sus prerrogativas y sus responsabilidades, no han surgido solas, pues han venido habitualmente acompañadas por una constante normativa que obliga al «empleador» a destinar recursos a la actividad de formación. Veremos más adelante sobre este punto, si bien mientras tanto podemos anticipar que dicha compañía no ha resultado demasiado positiva. En efecto, cuanto más esmerada resulta la acción formativa, tanto mayor es la probabilidad de que genere *tics* en el alumno. Pues a su vuelta a una organización petrificada y, por tanto, a años luz de la organización flexible de la que ha oído fabular en los bancos de la es-

cuela, el patrimonio de conocimientos que ha acumulado le servirá sobre todo para vivir sus contradicciones con un fervoroso cinismo. Por esto, la normativa sobre la organización imaginada no tiene ante sí otra posibilidad que la de confiar en la aportación creativa y en la predisposición de las primeras generaciones de dirigentes a cambiar o, al menos, a aceptar el cambio. A los dirigentes de la sumaria biografía expuesta les ha correspondido, en consecuencia, la tarea más difícil; una tarea que han desempeñado como han podido; con el conmovedor empeño de los trapezistas metidos en años, que se ven obligados a dar volteretas en el vacío y con el único consuelo de saber que nada importante se consigue sin arriesgarse.

Por otra parte, por un reciente y hasta ahora inédito análisis realizado en un gran municipio del norte de Italia sabemos que apenas un tercio de sus dirigentes creen en la eficacia organizatoria, teniendo de la misma, por añadidura, una idea más mítico-religiosa que laica y terrena. Y asimismo hay otro 30 por 100 de dirigentes que opinan que la capacidad gestora no es un parámetro adecuado para su valoración y retribución.

## 2. EL «MAL OCULTO» DE LA FUNCION DIRECTIVA ADMINISTRATIVA

Es como si oyéramos el siguiente oráculo: «dado que está condenada a equivocarse, por haber sido dejada sola, sin embargo cuando se equivoque no lo hará sola». Es decir, si por una parte la función directiva administrativa ha sido abandonada a su suerte, de otra se observa que la función directiva política tampoco la permite actuar de otra manera. Las palabras de este oráculo evocan, en suma, dos grandes cuestiones interrelacionadas: la cuestión de la formación y la cuestión de la responsabilidad en la función directiva administrativa.

Es posible que el buen dirigente administrativo no se forme en los libros de Ciencia de la Administración y que sea un campeón del empirismo racional, de la sabiduría intuitiva acumulada al afrontar los problemas de cada día; un exponente, en definitiva, de la cultura de la praxis. Las experiencias de la Administración Pública de muchos países —desde Gran Bretaña a Alemania occidental y los Estados Unidos— vienen a demostrar que no es nada aventurado pensar así. En cambio, entre nosotros prevalece la orientación opuesta, la de que enviar a centros de formación a los funcionarios públicos constituye una especie de requisito obligado. En principio, el funcionario directivo (del Estado) que deseaba acceder a la función directiva tenía que soportar una actividad de formación *ad hoc* —un curso de duración de catorce meses— cuya alma mater se encontraba en la Escuela Superior

de Administración Pública (artículos 22 y 23 del DPR 748/1972), que empezó a funcionar a mitad de la década de los años sesenta.

Esta técnica de selección para el acceso a la función directiva ha quedado, no obstante, sin aplicación. En primer lugar la Ley de 11 de julio de 1984, núm. 301, la ha sustituido —en un 40 por 100 de los puestos disponibles al 31 de diciembre de cada año— por un curso selectivo de formación de nueve meses de duración, al que son admitidos los funcionarios de la VII categoría funcional o superiores «con nueve años, al menos, de servicios efectivos en la carrera» (art. 3, apartado 1.º). Así, dado que otro 40 por 100 de los puestos de trabajo deben ser cubiertos —en base a la misma Ley (art. 6)— a través de un concurso-oposición especial (art. 2) y el restante 20 por 100 mediante concurso público de méritos (art. 8), es evidente que el procedimiento selectivo pomposamente previsto por el artículo 23 del DPR 748/1972, no es ya sino el testimonio de un fracaso; y lo mismo está sucediendo con el laborioso procedimiento de selección introducido como alternativa al tradicional concurso público para un 50 por 100 de los puestos disponibles de la carrera directiva, consistente en un concurso de acceso a un curso de doce meses, a cuya terminación el alumno, superado el examen final, entra en una Administración Pública (art. 2 del DPR de 21 de abril de 1972, núm. 472). La supresión de estos procedimientos colaterales de acceso a la función pública ha venido a ensanchar los márgenes de la ya amplia exención de que disfrutaban los empleados públicos, del fastidio de tenerse que medir y competir con aquellos individuos brillantes que no han pasado por la experiencia de esa apisonadora que es la socialización en los ambientes de la Administración Pública. En efecto, es fundamentalmente en el puesto de trabajo donde, de hecho, se lleva a cabo en la actualidad la formación de los funcionarios públicos y también de los dirigentes.

Con este pasado a las espaldas, son ya muchos los que se preguntan si es razonable continuar afrontando la cuestión de la formación desde una óptica estrictamente docente, y de manera especial en aquellos casos, como el de las regiones, en los que el personal es de procedencia heterogénea y de naturaleza muy diversa (como consecuencia de la regla por la que la transferencia de las funciones estatales a las regiones conlleva la incorporación de dicho personal a los catálogos regionales), o en aquellos otros casos, como el de los entes locales, en el que la función directiva administrativa y la función política se relacionan continuamente, tanto para valorarse recíprocamente, como para reprocharse la inadecuación a sus correspondientes cometidos. Es aquí donde, como sostiene B. DENTE, se llevan a cabo las acciones formativas con objetivos a más largo plazo; acciones en las que no debe quedar al margen la propia función directiva política, habida cuenta de lo poco fiable de los filtros por los que ha pasado; acciones, en fin, orien-

tadas no sólo a la cualificación profesional de la función directiva, sino también hacia su cohesionamiento como grupo o clase dotada de una identidad social y cultural propia en la que cada uno de los dirigentes pueda reconocerse, alcanzando así un sentido de pertenencia y solidaridad que jamás han tenido y acaso ni siquiera han buscado.

Tal como se hace en las Escuelas de formación de Francia o Gran Bretaña, observa B. DENTE, se necesita empezar por enseñar a los dirigentes el modo de sentirse partícipes de una colectividad con un sistema propio de valores y capaz de hablar un lenguaje que haga posible el intercambio y la circulación de las experiencias; una colectividad, en suma, cuya conciencia de sí misma es la condición básica para autoafirmarse y reequilibrar así su relación con la función directiva política, incluso a costa de elevar el nivel de conflictividad, pues éste es un precio que en cualquier caso se paga: de hecho se está pagando ya y probablemente no se acabará nunca de pagar, por lo que deberíamos aspirar a no seguirlo haciendo, como hasta ahora, de forma disfuncional.

He aquí por qué, dando por descontada la inevitabilidad del conflicto virtual entre el plano burocrático y el político, resulta más rentable canalizar su desarrollo en una dirección útil, a través de la creación de un *ethos* en un grupo profesional que busca tener su propio patrimonio para así poderlo arriesgar. Aun cuando pueda parecer una actitud radical, un proceso formativo orientado en función de la autolegitimación del grupo y en función, pues, de su afirmación, podría contribuir a replantear el sistema de relaciones entre la función directiva política y la función directiva administrativa. Modificar y corregir lo existente, en cualquier caso, resulta menos sencillo de lo que su régimen de informalidad permite ver, y esto es así porque es el resultado de una común y cuidada tela de araña de modos de pensar y de estilos de comportamiento.

La situación resulta conocida en sus aspectos generales. De un lado, nos encontramos con una función directiva política que no renuncia a ejercer una tarea, impropia de ella, de suplencia de la función directiva administrativa. De otro, estamos ante una función directiva administrativa que se opone a dejarse dominar: para cambiar —como le gusta repetir a S. CASSESE— «poder contra seguridad», seguridad en el puesto, seguridad en el *status*.

Resulta difícil pronosticar si una situación como ésta está llamada a perdurar mucho tiempo. Todo lo que puede decirse es que en los últimos tiempos se vienen escuchando múltiples intervenciones que anuncian una ley de reforma orgánica de la función directiva administrativa. A dicha ley se remiten, por otra parte, en términos explícitos, la Ley marco sobre la función pública de 1983 (art. 26, último apartado) y la Ley de 1984 sobre acceso a la función directiva estatal (art.

6, apartado 1.º). La puerta, en suma, está abierta; e incluso aunque la obra parezca no terminar nunca, ya se empieza a entrever la planta del edificio en construcción.

El DDL núm. 1820, elaborado en el curso de la anterior legislatura por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados, expresa —aunque con excesiva timidez— el convencimiento de que, volver a regular por vía legislativa las relaciones entre la función directiva política y la función directiva administrativa, supondrá restablecer una trama positiva entre Política y Administración, en tanto se promueva un proceso de integración y se gobierne su dinámica interna, de tal manera que, en último término, la función directiva política quede restituida a la Política y la función directiva administrativa a la Administración. Puede suceder que esta polarización resulte esquemática y escolástica; pero ciertamente es así. Sin embargo, aunque entre actividad política de determinación de fines y actividad ejecutiva no pueda establecerse un corte nítido, no se puede por ello en modo alguno negar que existen esferas de acción en las que deben encontrarse directamente responsabilizados cada uno de dichos ámbitos directivos.

El primer paso a dar ha de consistir, pues, en una revisión de las reglas que permita reubicar «poder» y «responsabilidad» en el mapa de la organización administrativa, en la que un poder carente de responsabilidad, como es frecuentemente el burocrático, cohabita con una responsabilidad sin poder, como a menudo es la que asume la función directiva administrativa.

Se podría llegar a la reordenación de dichos roles impidiéndose a la función directiva política que se deje seducir o estrangular por la rutina administrativa y exigiéndose, para la función directiva administrativa, su liberación de la patria potestad que ejerce sobre ella la función directiva política. Para esto, el DDL exige, si bien con acentos retóricamente inútiles, una convergencia de esfuerzos de comprensión.

Resulta pues evidente es que la función directiva administrativa debe aprender a gestionar las organizaciones no sólo en base al criterio garantizador de la imparcialidad y de la legalidad, sino también de acuerdo con los criterios pragmáticos de eficiencia, economía y oportunidad, exigidos de forma sintética por el principio constitucional del buen funcionamiento de la Administración.

A su vez, al pretenderse la «plena concordancia» de la actuación de ambas funciones (según el art. 40 del DPR 268/1987, que incorpora el último acuerdo sindical para el sector de las autonomías locales) con las opciones que legítimamente pueden adoptar, la función directiva política debe aprender no sólo a asegurar la transparencia de los objetivos que persigue y de las correspondientes escalas de prioridades, sino también a considerar a la función directiva administrativa

como un polo dialéctico, y a acostumbrarse a los contrastes que de ello se puedan derivar, pues una confrontación sin contrastes no es un diálogo; es un ritual conformista. La función directiva política debe aceptar, por consiguiente, la idea de que el marco de confianza de su relación con la función directiva administrativa no es inconciliable con la existencia de discrepancias maduradas en el clima de la interacción, cuyas premisas establecía el mismo DPR 748/1972 y que el DDL se propone desarrollar extensamente.

En este contexto, la previsión legal de una responsabilidad exclusiva de la función directiva administrativa en el desempeño de sus tareas propias (art. 19 del DPR 748/1972), hay que interpretarla como libertad de interferencias ante la función directiva política más allá de las directrices generales que los órganos de gobierno están obligados a impartir. *Una libertad para* que, sin embargo, en ningún caso puede entenderse como una inmunidad en bloque y *a priori*. Por el contrario, la función directiva política se reserva el poder de valorar *ex post* lo realizado por la función directiva administrativa con el metro de los resultados obtenidos en el ejercicio de sus funciones propias porque ha podido desarrollarlas en condiciones de autonomía profesional.

Por contra, la regla de la responsabilidad de resultados del dirigente, enfatizada sobre todo en la normativa de los entes locales, ha de ser interpretada como *libertad de*: es decir, como un poder de dirigir efectivamente y, por tanto, como legitimación plena para disponer de los recursos instrumentales precisos para la realización de los objetivos encomendados a las estructuras organizativas que dirige. La función directiva política, por tanto, más que por la posibilidad —admitida en todo caso dentro de ciertos límites— de intervenciones de control o incluso de avocación sobre los asuntos gestionados por los dirigentes, está normativamente caracterizada por la posibilidad de poderles revocar sus cometidos a éstos. Es decir, cuando el dirigente no supere el «test» de los resultados, estaremos en presencia de una quiebra de la regla que exige el hombre idóneo para cada puesto, y no se puede restaurar la regla sino sustituyendo al dirigente.

Sin embargo, dicha regla no tiene necesariamente una finalidad sancionadora. Se ubica, en efecto, en el marco más amplio de una disciplina que, ordenando los puestos de la función directiva administrativa exclusivamente en base a la conexión entre las tareas del nuevo destino y el respeto del perfil profesional acreditado por el agente público, se propone empero desplazar la concepción patrimonialista del puesto de trabajo que generalmente tiene el funcionario público. Una disciplina, en suma, que —como puede deducirse del artículo 41 del DPR 268/1987— asume la movilidad del personal dirigente como un factor de mejora del rendimiento del conjunto de la organización.

Es obvio que el camino esbozado consiste en un sendero pedregoso, en pendiente y lleno de incógnitas. Pero es precisamente éste uno

de los casos en el que se necesita tener la paciencia activa y laboriosa del rey de la célebre anécdota: «La encina», responde el jardinero a Su Majestad, «tarda cien años en crecer». «Pues corra a plantarla inmediatamente», ordenó Su Majestad, «no pierda ni un minuto más».

Las encinas no crecen todas por igual. Lo sabía el rey. Y lo saben también los autores del DDL. Sabiamente, por tanto, han renunciado estos últimos a una regulación uniforme para toda la la función directiva administrativa. Y en efecto, aun conteniendo numerosas disposiciones desprovistas de la ductilidad característica de las normas programáticas, el DDL insta a las regiones a ejercitar la potestad legislativa que les otorga el artículo 117 de la Constitución, y delega en el Gobierno la facultad de dictar diversas disposiciones legislativas sin más límites que algo más de una docena de directrices en torno a la función directiva estatal y de la Administración institucional.

Sin embargo, es inexplicable su silencio en lo que toca a la función directiva de los entes locales. Quizá se trate de un olvido o de una dificultad no asumida: puede ser. Pero esto no excluye que los autores del DDL tengan la obligación de pronunciarse.

Es un error, en efecto, fingir que se ignora que el parto de la función directiva de los entes locales —como la de las regiones— se ha producido con cesárea. No habrá llegado a ser doloroso y traumático, pero ciertamente el origen de esta función directiva ha sido compulsivo. Y esto es así porque, mientras el tratamiento económico y normativo de la función directiva del Estado y de la Administración institucional ha estado siempre, al menos formalmente, bajo el dominio de la ley, la otra función directiva ha sido y continúa siendo una criatura de la negociación sindical, a pesar de lo establecido en el artículo 2 de la Ley marco sobre la función pública, que prescribe que serán «regulados, en todo caso, por ley del Estado y, en el ámbito de su competencia, por ley regional... o bien de acuerdo con la ley, por acto normativo o administrativo, según el ordenamiento» de las provincias y de los municipios: «los procedimientos de constitución y modificación del estatuto jurídico», «los criterios para la determinación de las categorías profesionales y de los perfiles profesionales comprendidos en cada una de ellas», «los catálogos orgánicos, su duración y la dotación global de las categorías», así como «la responsabilidad de los funcionarios, incluida la disciplinaria».

En honor a la verdad hay que decir que no todas las cláusulas contrarias a estos preceptos prenegociados sectorialmente con ocasión de los dos *rounds* contractuales de los años ochenta, han recibido el visto bueno del Tribunal de Cuentas. Pero el Tribunal de Cuentas ha actuado de forma discontinua; de hecho no se puede olvidar que permaneció adormecido durante 1983 e incluso que ha apadrinado, aunque de forma un tanto subrepticia, la figura del dirigente administrativo sin pedigrí.

Esto que estamos diciendo no le es dado conocerlo al común de los mortales porque, como suele suceder, los pocos que lo saben no hablan; pero hay base cierta para presumir que el Tribunal de Cuentas no haya podido resistirse a las fuertes presiones de los administradores de las regiones, las provincias y los municipios, interesados en conferir una especie de pequeña nobleza (no carente de ventajas económicas) a sus funcionarios más destacados, al menos a todos aquellos que esperaban dicha gratificación; incluso aunque para poder premiar a los mejores haya tenido que ser también generoso con los peores, convirtiéndose así en cómplice de las viciosas interpretaciones sindicales de la instancia garantizadora e igualitaria.

### 3. LA GRATIFICACION ECONOMICA DE LA FUNCION DIRECTIVA ADMINISTRATIVA: PERFILES JURIDICOS

La gratificación económica más apetecida por el dirigente público es el *complemento de función* que se agrega a los componentes típicos de la estructura ordinaria de la retribución en la función pública: el sueldo base correspondiente a la categoría funcional, el complemento especial y el complemento de antigüedad consistente en la progresión económica horizontal por el transcurso del tiempo.

Su propia denominación —que arranca del artículo 48 del DPR 748/1972— desmiente la máxima *nomina sunt consequentia rerum* y por el contrario da la razón a la que afirma que la hipocresía es el homenaje que el vicio rinde a la virtud. En efecto, desde el momento en que la categoría directiva se ha convertido tendencialmente —resistiéndose hasta ahora a dejar de serlo— en una variable dependiente del número de funcionarios que dicen tener derecho a ella, sólo muy raramente el complemento de función ha sido y es la contrapartida al desarrollo de unas tareas de rango superior efectivamente realizadas. Con gran frecuencia es un complemento de *status* conectado de forma automática al dato formal de la integración en un categoría directiva, y que queda totalmente al margen de los contenidos profesionales y de los niveles de responsabilidad de las funciones desempeñadas.

Frente a este penoso resultado práctico no vale alegar un error de interpretación: en efecto, la descarnada disciplina legal relativa al complemento directivo no impone, aunque tampoco excluye, que el complemento sea otra cosa que un redondeo de la retribución. Llegado el caso, es la práctica aplicativa del complemento homólogo previsto para los dirigentes regionales, provinciales y municipales la que debería ser objeto de revisión a fin de adecuarla a la disciplina vigente en el sector de las autonomías locales.

Con anterioridad, la dicción literal de la norma tenía la concisión de un telegrama: «Al personal encuadrado en la segunda categoría di-

rectiva —decía el artículo 26 del DPR 347/1983— le corresponde un complemento anual fijo de doce mensualidades de... liras». Stop. Era asimismo la fórmula para el «personal encuadrado en la primera categoría directiva». El complemento de función ha continuado aplicándose bajo esta configuración hasta el 31 de diciembre de 1987 (art. 35, apartado 3.º, del DPR 268/1987). Posteriormente su título justificativo ha venido siendo explícitamente concretado, en relación con el personal funcional de la primera categoría directiva, en la «dirección de estructuras» organizativas y, en relación con el personal encuadrado en la segunda categoría directiva, en el desempeño de las «situaciones previstas por las leyes regionales de organización o por los reglamentos de los entes locales» (art. 34, letra c), del DPR 268/1987).

Si, como parece obligado, se quiere encontrar algún significado a dicha modificación normativa, es preciso reconocer que —a partir del 1 de enero de 1988— sólo se puede pagar un complemento de función «revisado»; esto es, el correspondiente a las funciones formalmente atribuidas y efectivamente desempeñadas, inherentes a los puestos de trabajo, que el organismo administrativo haya establecido a este efecto dentro de su marco organizativo. Funciones, pues, a las que pueden acceder los dirigentes y de las que pueden ser removidos conforme a la disciplina relativa a la movilidad aplicable a éstos —por primera vez y con carácter singular, no hay que olvidarlo— en virtud del artículo 41 del DPR 268/1987, en el caso de que sean destinados a tareas que, aunque adecuadas a su categoría y el perfil profesional, no pertenezcan a aquellas para cuyo desempeño prevén las leyes o los reglamentos de organización el abono obligatorio del complemento al que se refiere la letra c) del artículo 34 del DPR 268/1987.

Esta propuesta interpretativa es menos insólita de lo que a primera vista parece. Si bien había diseñado un verdadero y propio microsistema de complementos de *status* o de «encuadramiento» al margen de cualquier referencia a la concreta situación del personal en la organización del trabajo, el artículo 26 del DPR 347/1983 portaba ya la sustancia corrosiva que lo había de resquebrajar. La antigua norma contemplaba, en efecto, una serie de complementos que tenían las mismas características que las que la nueva norma pretende valorar; es decir, el artículo 34 del DPR 268/1987 no carece de antecedentes. Pero no obstante, todo converge a favor de la postergación *sine die* del proceso de normalización del complemento directivo. En parte porque uno de los escasos, y menos cicateros, complementos preexistentes sustraídos a los automatismos del *status* —el previsto por la letra d) del artículo 26 del DPR 347/1983 sólo para los funcionarios que, incluidos en la VIII categoría, desempeñen actividades de «dirección de unidad operativa orgánica» («compleja» es la significativa especificación añadida por la letra b) del artículo 34 del DPR 268/1987)— ha sido ob-

jeto de una aplicación generalizada que no deja percibir su lógica y que, de no invertirse la tendencia, continuará ocultándola. Y en parte porque una lógica de este tipo no sólo plantea delicados interrogantes, especialmente de derecho transitorio (que el carácter incompleto de la normativa no permite resolver con la debida seguridad), sino que incluso resulta impopular, en tanto que los administradores son más partidarios del «y» que del «o».

No obstante sus fluctuaciones el único complemento de la función directiva es hasta el momento —los autores del DDL núm. 1820 proyectan exportarlo al ámbito estatal— el correspondiente a los dirigentes regionales, provinciales y municipales encargados de la «coordinación de áreas de actividad integradas a nivel intersectorial o de proyectos particulares para la consecución de determinados objetivos» (art. 39, apartado 1.º, del DPR 347/1983).

En este caso, todo permite presagiar que dicho complemento seguirá conservando sus connotaciones originarias. En parte porque está sometido a una disciplina inequívoca: las funciones a las que se corresponde tienen carácter extraordinario; incluso, aun siendo renovable, su atribución se hace por plazo determinado, y es revocable en cualquier momento. Y en parte porque la figura del dirigente coordinador de área o de proyecto ha adquirido un carisma que nadie se arriesga a tocar. Ni siquiera *in melius*. El complemento de éstos debe permanecer, en suma, estructuralmente en precario y supeditado a la relación sinalagmática de las funciones que desempeñan. Atenuar la relevancia de tales elementos característicos equivaldría a rebajar el perfil —un tanto orgulloso y temerario— de un trabajador que para el imaginario colectivo tiene la semblanza de un samurai de la organización administrativa.

Traducción: JESÚS ALBA DOMÍNGUEZ  
y JESÚS PRIETO DE PEDRO