

Fecha: 06/10/04

Tema 9:

El directivo público.

Autor: **Andrés Morey Juan**

Tema IX

El directivo público.

[9.1 Las clases de directivos en las Administración pública.](#)

[9.2 La vinculación con los intereses públicos y las políticas públicas](#)

[9.3 La concepción que se propone y su vinculación con la función pública.](#)

[9.4 La formación del directivo público.](#)

El directivo público es un concepto que realmente está por determinar o una noción que engloba distintas figuras, lo que hace que constituya una referencia que hay que analizar en cada caso, para conocer que es lo que realmente comprende y, por tanto, a qué clase de directivos se dirige la correspondiente reflexión o, en su caso, regulación.

Desde mi punto de vista, mas preocupado por los aspectos de la función pública y sus matices, o por los de la Ciencia de la Administración y de las políticas públicas como punto central de análisis y como elemento para la definición de los criterios y reglas de buena administración, el concepto o la noción de directivo público debe de ser restringido, sin perjuicio de que se pueda hacer referencia general a los directivos en la Administración pública. Por ello, el primer punto de este tema se dirige a determinar las clases de directivos que pueden ser objeto de referencia.

9.1.- Las clases de directivos en la Administración pública.

El alumno al que se dirigen estos apuntes, lo es de un tercer curso de la carrera de Ciencias políticas y administrativas y ya debe de estar en posesión de una noción o idea de la complejidad de la actividad administrativa pública y de la organización de las Administraciones públicas, así como de las distintas personas que actúan en ellas y de las situaciones jurídicas o generales de su vinculación. Por ello, ya se sabe que en las Administraciones públicas hay actuaciones políticas, jurídicas, prestacionales, operacionales, meramente administrativas y otras iguales o similares a las de una empresa privada o, como se dice habitualmente, de

producción de bienes. También se sabe que, normalmente, estos diferentes tipos de actividad se corresponden con diferentes formas de organización, regímenes jurídicos y procedimientos administrativos y de gestión. En consecuencia, también las personas necesitan o requieren de distintas formaciones, conocimientos o especialidades para desarrollar su función.

En resumen, pues, en la organización de las Administraciones públicas, en sus diferentes figuras u organizaciones concretas, tales como departamentos ministeriales u órganos equivalentes en las Comunidades Autónomas, o respectiva organización en los entes locales, establecimientos públicos desconcentrados, personas jurídicas de derecho público o privado y empresas, existen cargos o puestos de trabajo que tienen una función de dirección. Si atendemos a los diferentes niveles en que existen dichos cargos o puestos, es posible hacer referencia a la existencia de directivos políticos y administrativos y si nos fijamos en el nivel administrativo, se puede hacer referencia a la existencia de directivos de nivel administrativo superior o en la esfera de administración pública propiamente dicha o burocrática, si se quiere, pero también a la de gerentes y directores de servicios públicos y a directivos de empresas públicas propiamente dichas. Por razón del sujeto principal en que prestan su función, una Administración pública, estos cargos o puestos pueden ser denominados como directivos públicos.

Trataremos de especificar un poco más cada una de estas clases.

A) *El nivel político.*

Los estudios de Ciencia de la Administración y los de la organización de las Administraciones públicas nos evidencian la existencia en las Administraciones públicas de dos niveles orgánicos: el político y el administrativo, que se corresponden con dos principales clases de personas: los políticos y los funcionarios, sin perjuicio de la existencia de personal laboral o de las categorías mixtas que ya han sido objeto de estudio en este curso.

Si atendemos al nivel político, resulta coincidente con el nivel superior de la estructura orgánica de las Administraciones públicas y, lógicamente, es en este nivel en el que se adoptan las decisiones más importantes que afectan a la organización administrativa y a su actividad, así como en el que se preparan o, incluso, se adoptan las políticas públicas y otras decisiones que pueden afectar a la sociedad y a los ciudadanos. De otro lado, si, conforme al análisis del profesor Baena, tenemos en cuenta que el diseño del centro decisional y su estructura pueden ser diferentes según sociedades y sistemas, de modo que sus componentes, los que ocupan puestos en la organización administrativa, pueden ser políticos puros o más o menos profesionales, deberemos llegar a la conclusión de que el carácter directivo o no del nivel político dependerá del diseño y estructura formalizada del centro decisional y de la mayor o menor politización o profesionalización de los niveles superiores de la organización y estructura de las Administraciones públicas.

Por ello, el nivel político nos presenta dos niveles a su vez, el del Gobierno propiamente dicho, sea cual sea la Administración pública territorial a que se haga referencia, y el de dirección de órganos administrativos. En el primero, el de Gobierno, prima la adhesión política, de tal modo que es normal que los componentes de un Gobierno sean personas de la confianza de su Presidente o, en su caso, personas pertenecientes al partido ganador de unas elecciones y que figuraban en sus correspondientes listas. De este modo, en la medida en que los miembros de un Gobierno (estatal, autonómico o local) se nombran por su vinculación con un proceso electoral, la pertenencia al partido correspondiente es un factor predominante, mientras que su mayor o menor especialización o conocimiento técnico de la Administración pública queda en un segundo plano o no tiene relevancia.

Si se atiende al segundo nivel, el equivalente a los, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Secretarios Generales y Directores Generales, son cargos que son nombrados por el Gobierno a propuesta de los ministros o cargos equivalentes; esto en el caso de las Administraciones estatal y autonómica, pues la Administración local, presenta aspectos diferentes. Pues bien, este segundo nivel es el intermedio o de contacto con el nivel administrativo y, en consecuencia, precisa, por dicho contacto y para la eficacia de su dirección de la organización, un mayor conocimiento de la realidad sobre la que actúa y, por tanto, requiere, según los casos de conocimientos técnicos o de mayor profesionalización. No obstante, ello depende de la formalización que antes hemos referido y, además, también del puesto correspondiente, pues algunos de los puestos que hemos reseñado, pueden corresponderse más con el área o función de

mantenimiento que con la de apoyo a la decisión y pueden desarrollar su actividad más con efectos internos en la propia organización que con transcendencia externa o directa en la sociedad, de modo que su profesionalización se produzca sin problemas, mientras que en otros puestos, los más políticos, con incidencia en políticas públicas concretas programadas en campañas electorales, pueden formalizarse de manera más abierta, siendo posible que los ocupen personas profesionales o no.

Dependiendo de todas estas circunstancias, es lógico que el nivel inferior inmediato tenga, forzosamente, que ser profesional y técnico, y no pueda considerarse como político, si bien dependiendo de la profesionalización o no del segundo nivel político, éste primer nivel profesional o técnico funcionará de una u otra forma, pues no es lo mismo contar con un superior que sea profesional que con uno que no lo sea.

Pero lo que interesa es determinar qué tipo de dirección corresponde al nivel político, sin perjuicio, del concepto de directivo público que ofrezcamos finalmente. En el primer nivel político, el del Gobierno y de sus miembros, la propia Constitución nos dice que el Gobierno dirige la política interior y exterior y a la Administración civil, concretando, además, que ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Dadas las características de los políticos de este nivel que son formalmente, o en principio, las de la adhesión política, no profesionalidad y temporalidad, es lógico que la dirección se presente en el aspecto que les es propio: el político. No es, por tanto, una dirección técnica ni administrativa propiamente dicha. En esencia, se puede considerar que esta dirección política supone, en este primer nivel, un contacto directo con el segundo

nivel político para configurar, proyectar y formalizar en su caso los programas políticos de gobierno, antes de partido o de campaña, y aquellos que surjan como consecuencia de la actividad político –administrativa. De ahí, que la Constitución se refiera a la potestad reglamentaria, que es la manifestación más clara de un factor político, atribuyéndola al Gobierno, pero que también supone una actividad de las Administraciones públicas en su diseño o preparación. También se refiere, como hemos visto, a la función ejecutiva, cuya manifestación primera también es dicha potestad reglamentaria, sin perjuicio de la actividad administrativa y de servicio público en sus otros aspectos de nivel gubernativo. Función directiva, pues, la de este primer nivel político fundamentalmente de impulso y regulación superior reglamentaria o de proyectos de normas legales y políticas públicas conformadoras.

El segundo nivel político comentado, en cambio, mantiene un contacto directo con el nivel administrativo superior, el de los altos funcionarios, y mantiene con el primer nivel político una relación de confianza. Se presenta, teniendo en cuenta que no siempre se mantiene una reserva a favor de técnicos, profesionales o funcionarios, como correa de transmisión entre el primer nivel político y el más alto administrativo y, en primer lugar, para tratar de lograr que la organización administrativa actúe haciendo posible la decisión política en sus distintas fases, recibiendo la información correspondiente y elevando al nivel superior las cuestiones que en general se planteen. Dependiendo del grado de profesionalización de este segundo nivel, su intervención en los aspectos administrativos será mayor o menor y la comprensión de los problemas también, así como de ello pueden depender las relaciones entre políticos y altos cargos. Pero

ante la permeabilidad del segundo nivel, sólo puede afirmarse que la dirección sigue siendo de carácter político, sin perjuicio de que pueda abarcar otros campos, principalmente en su aspecto decisorio y de mandato u ordenes de ejecución. El profesor Baena, en su obra *Curso de Ciencia de la Administración*, al exponer los caracteres principales y secundarios del colectivo de los políticos, nos resume realmente su actividad y el carácter de su dirección cuando dice: *El político debe ejecutar el programa de Gobierno, proponer decisiones, ejercer opciones y gobernar en equipo y no aplicar conocimientos técnicos sobre la rama administrativa que gestiona, aunque si los tiene siempre le son de utilidad.*

Con carácter general, considerando un concepto de directivo restringido o distinto de la dirección que aquí se ha referido, y que más adelante se perfilará, cabe que estos políticos, con funciones de dirección política en el seno de la organización administrativa pública, pudieran ser llamados “dirigentes” públicos. Si, además, son profesionales y especialistas en Administración general, pueden desarrollar una función o papel de verdaderos directivos públicos, pero formalmente no puede calificárseles como tales.

Como cuestión final, en estos aspectos, hay que reseñar que la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado, al referirse a los Ministerios, como elemento organizativo básico de la Administración General del Estado, clasifica a sus órganos en superiores y directivos. En los primeros incluye a los Ministros y Secretarios de Estado y quedan configurados como cargos políticos puros. Por lo que respecta a los órganos directivos comprende a los

Subsecretarios, los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos, los Directores Generales y los Subdirectores Generales.

Para los órganos directivos la Ley establece que *son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia*. Esta declaración, en primer término, manifiesta una postura favorecedora de la profesionalidad en este sector político. Los secretarios generales a los que se otorga la categoría de subsecretario tienen un sistema de nombramiento que, según la distinción entre vinculación abierta y restringida del profesor Baena, puede considerarse abierta o amplia, en cuanto son nombrados por el Consejo de Ministros *entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública y privada*. Pese a la afirmación general primera y esta última, la amplitud de la discrecionalidad y el nombramiento, nos hace concluir que es un puesto político que puede ser poco profesionalizado o mucho “a voluntad política”. Respecto de los subsecretarios, secretarios generales técnicos y directores generales, la Ley nos dice que serán nombrados *entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente*. La vinculación es más restringida, pero evidentemente sigue siendo lo suficientemente amplia para que se produzcan irracionalidades o distorsiones del modelo general, pues no existe vinculación a las características de cada puesto concreto, salvo que se aplique correctamente la idea general de competencia y experiencia profesional. Siguen siendo puestos de clara confianza política al ser nombrados por el Consejo de Ministros. De otro lado, hay que considerar que nos encontramos ante órganos

administrativos y que la Ley, en su artículo 5, los distingue de las que denomina como *unidades administrativas*. Distinción que basa en que los órganos son las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo, mientras que las unidades administrativas tienen una definición general menos jurídica y con menos transcendencia que no nos interesa al efecto que en este tema se persigue. La diferencia que nos interesa destacar es que los órganos administrativos se crean, modifican y suprimen conforme a lo que disponga la Ley, mientras que las unidades, en su creación y establecimiento, se vinculan a las relaciones de puestos de trabajo. Es decir, inicialmente, el órgano administrativo en su creación no precisa de la previa inclusión en una relación de puestos de trabajo y no se tiene que esperar para su creación a que se sigan los procedimientos que éstas suponen. Hasta este punto no tendríamos problemas, en cuanto el órgano se crea, pero, sin embargo, sus unidades y puestos dependerán de las relaciones y de su clasificación para designar a la persona idónea. En conclusión puede que tengamos creado un órgano administrativo, pero no sus unidades, ni establecidos los requisitos para su desempeño.

Toda esta última reflexión tiene su razón de ser por la figura de los Subdirectores Generales que, desde mi punto de vista, ya son puestos del nivel administrativo, los primeros o superiores en éste. Pues bien, todos los puestos políticos que hemos reseñado antes son órganos administrativos superiores, no precisan de clasificación previa por razón de su creación y carácter. Pero el puesto de Subdirector es administrativo, al calificarlo la Ley de órgano y no de puesto, podría verse eliminado de la previa clasificación y fijación de los requisitos técnicos precisos para

desempeñarlo y que, por tanto, debe cumplir la persona, si no fuera por la declaración general de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública que en su artículo 15 obliga a que los puestos de trabajo de funcionarios sean clasificados y ordenados por ellas y que, en el apartado c) del número 1 de dicho artículo, nos dice que **la provisión de puestos de trabajo** a desempeñar por el personal funcionario requerirá que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. De otro lado, el artículo 20 nos dice que *los puestos de Subdirector General, Delegados y Directores regionales y provinciales, etc*, se cubren por el sistema de libre designación y la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado, establece su nombramiento por los Ministros y Secretarios de Estado, según los casos. El que el sistema de provisión de los puestos sea de mérito y capacidad coloca a estos puestos como funcionariales y fuera del nivel político, si bien el nombramiento y la configuración real del sistema de libre designación los politiza. La vinculación para el nombramiento, puede considerarse más restringida que en todos los casos anteriores, pues debe efectuarse *entre funcionarios de carrera de la Administración general del Estado y, en su caso, de otras Administraciones públicas cuando así lo prevean las normas de aplicación y pertenecientes a Cuerpos y Escalas, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Arquitecto o equivalente*. Todo ello, más la definición por las relaciones de puestos de trabajo de los requisitos correspondientes de mérito y capacidad o de las concreciones a esta primera restricción, señala el carácter profesional del puesto y su nivel administrativo formal y estructural. Por tanto, hay que reiterar que constituye el primer escalón del nivel administrativo que a continuación analizamos.

B) Nivel administrativo

Las estructuras orgánicas de las Administraciones públicas, como es lógico por su función técnica y ejecutiva, cuentan, además de puestos políticos, con puestos administrativos y de profesionales, respecto de los que ya se han estudiado las cuestiones principales que les afectan, en especial su clasificación y las distintas personas que actúan en ellos, bien sean funcionarios o no. Además estas estructuras y puestos desarrollan actividades muy distintas y se concretan en órganos y organizaciones con mayor o menor autonomía o más o menos jerarquizadas, según su función o actividad esté más cerca de la política y el derecho o de la simple prestación de servicios públicos o actuaciones de empresa privada. Por ello, el nivel ejecutivo y administrativo en estas diferentes actividades, estructuras, personas, empresas, organizaciones, órganos y unidades (que toda esta terminología produce la organización de las Administraciones públicas, el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración), presenta en su perfil piramidal unos puestos de carácter superior, medio e inferior, que conectan con los puestos políticos de un modo más o menos estrecho según su función o actividad. Esta conexión, en razón inversa a su autonomía, es mayor cuando la actividad es de apoyo a la acción política propiamente dicha o de diseño normativo o de ejecución y control de los ordenamientos jurídicos y administrativos y, también, lógicamente, se produce en los puestos de nivel superior del administrativo. Tal es el caso de los Subdirectores Generales, ya analizados en el apartado anterior.

También, por pura lógica, todo puesto situado en el vértice superior de una organización u órgano, asume una función directiva respecto de la organización y personas de él dependientes, pero, necesariamente su importancia y complejidad son distintas según el nivel que se ocupe en la organización general. Lo que se manifiesta aquí para poner de relieve que, al referirnos a los directivos de la Administración pública, no nos interesan todas las personas que tienen una función de dirección, sino sólo aquellas que se sitúan en el escalón superior del nivel administrativo, distinguiendo la estructura burocrática e indiferenciada (Ministerios, consellerías, diputaciones y ayuntamientos) del resto de organizaciones diferenciadas y con autonomía o personalidad, que realizan gestión o prestan servicios o producen bienes.

Consecuentemente, en el nivel administrativo serían directivos los altos funcionarios y profesionales que se sitúan a la cabeza de la organización respectiva y se puede hacer referencia a: los altos funcionarios; los directores de establecimientos públicos (si bien también puede alcanzar el concepto a sus gerentes); los directores de personas jurídicas prestadoras de servicios públicos y a los directores de empresas públicas en general, siempre que no estén todos estos puestos incluidos en el nivel político, en virtud de la formalización jurídica de las estructuras. Según esta formalización, en el caso de politización de los respectivos sectores, contemple la exigencia de especialización y profesionalidad de dichos directivos o no, existirá una repercusión en la organización inmediatamente inferior, de modo que si no se garantiza la especialización y profesionalidad, sino que se persigue el control político, dicho nivel

inmediato inferior adquirirá una mayor función directiva en los aspectos técnicos, profesionales y de gestión.

En definitiva, el directivo de nivel administrativo es siempre un profesional y un especialista, si bien con caracteres y funciones muy diferentes según la organización en que actúe; pues, no es lo mismo el nivel superior de asistencia en un Gobierno de cualquier Administración, que en un ministerio o conselleria, o en una diputación o en un ayuntamiento, o en una delegación administrativa territorial de dichos órganos. Pero tampoco es igual, el de estos casos, que el que se da en un hospital, escuela, empresa de transporte público o en unos astilleros, si se organizan como empresa pública, o en una fundación o como una sociedad mercantil.

Para acabar este punto relativo a las clases de directivos públicos, y dada la reflexión antes realizada respecto de la formalización de los puestos, debe tenerse en cuenta que la situación de un puesto directivo en el nivel político o administrativo es una decisión que se refleja en las normas que regulan las estructuras de cada Administración pública, la cual puede ser más o menos concreta o delimitar de una forma más o menos amplia las personas que pueden ocupar los puestos y el sistema de su nombramiento, tal como ya se ha visto en nuestra Administración del Estado. Por ello, se puede establecer que un puesto es político o de designación política, pero se puede reservar a favor de unos especialistas concretos, incluso a favor de funcionarios de un cuerpo determinado, o la reserva puede ser menos precisa y realizarse a favor de todos los cuerpos superiores de una Administración o de sus titulados universitarios sin

distinguir, con lo que en el nivel político también puede establecerse una exigencia de especialización o profesionalización. De otro lado y de modo contrario, puede que puestos profesionales o que, en principio, deben considerarse técnicos, se formalicen como políticos, bien con exigencias de profesionalidad, pero nombrados políticamente o por razón de confianza o, bien, sin exigencia de requisito de especialización o profesionalidad sino simplemente con fundamento en una adhesión política. Finalmente, si el diseño formal es amplio y mantiene alternativas o posibilidades distintas de nombramiento, es la voluntad o la “política” de cada momento la que realmente concreta una decisión y establece la mayor o menor politización o profesionalización o administrativización.

En definitiva, pues, la formalización es una cosa y otra es la racionalidad o las exigencias y requisitos de una buena y eficaz Administración, pero la situación de un directivo como político o administrativo depende de la primera y de las decisiones concretas en cada momento. Sobre la cuestión en general y sobre la politización o administrativación o alteraciones del sistema, léase el Capítulo XI del libro de Baena del Alcázar, *Curso de Ciencia de la Administración*, Cuarta edición corregida.

En lo que afecta a la Administración del Estado, ya hemos visto la calificación de los Subdirectores generales como órganos directivos y, por tanto, como puestos de dicho nivel, pudiéndose, considerar que el resto de puestos que trata la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado, tales como Delegados de Gobierno en las Comunidades Autónomas, de carácter político, los Sudelegados de

Gobierno en las provincias y Directores insulares de la Administración General del Estado son de carácter directivo y, excepto los primeros, de nivel administrativo.

9.2.- La vinculación con los intereses públicos y las políticas públicas.

Al hacer referencia a las distintas clases de directivos públicos se ponían de manifiesto no sólo éstas sino las diferentes actividades directivas, dentro del nivel superior, con lo que se eliminaba la simple dirección “burocrática” o de la mera gestión. Bien es cierto que, al analizar la Administración pública, es necesario tener en cuenta a todos ellos y conocer su funcionamiento, pero otra cosa es, o resulta, si se trata de establecer una noción de directivo público, sobre todo desde los puntos de vista de una carrera de Ciencias Políticas y de la Administración o desde una disciplina como la Ciencia de la Administración o cuando, como en nuestro caso concreto, se quieren evidenciar las cuestiones relativas al empleo público. La Administración pública es administración y esta cuestión tan evidente la manifestamos así, o tiene su fundamento, por la necesidad de poner de relieve que en la Administración pública se realizan, no sólo actuaciones públicas, sino también funciones y actuaciones administrativas iguales a las de cualquier empresa o administración privada y cuyo estudio o análisis puede realizarse desde las perspectivas de la organización administrativa en general o aplicando técnicas propias del mundo privado o empresarial. Pero este no es el enfoque que interesa en nuestro estudio, ligado a los aspectos públicos, de poder y de intereses generales. Lo que nos interesa, pues, son los aspectos públicos de la

Administración, su carácter de pública y las diferencias que ello implica y su influencia en la constitución de una administración diferente de la privada y con técnicas o fundamentos distintos y propios.

Nuestra referencia al empleo público o a la función pública y a las relaciones laborales, no ha tenido como objeto el análisis del ordenamiento laboral general o común a todos los trabajadores del Estado español o las peculiaridades, si las hay, en la Comunidad Valenciana. Lo que nos ha interesado es exponer sólo lo que afecta al empleo en las Administraciones públicas y sus peculiaridades, pero sobre todo éstas, y, lo que interesa, que están en relación con el ordenamiento propio y singular de las Administraciones públicas y con el concepto de *lo público*. Por ello, sin perjuicio de la existencia de todos los directivos señalados, en el camino para el establecimiento de una noción o concepto del directivo público, debemos restringir las personas que deben ser objeto de nuestra reflexión y la vía para hacerlo no puede ser distinta de la que hemos señalado que nos interesa a la hora de exponer el empleo público, de modo que no nos interesan, preferentemente, los puestos directivos que tienen su equivalente en el campo privado y que pueden ser contratados mediante el contrato de alta dirección o reclutados desde el mundo privado y no nos interesan aun cuando los puestos correspondientes estén formalizados como propios del nivel político; pues, debemos entender que, si son realmente directivos, su actividad no es política y si lo es su función será otra distinta de la técnica o profesional que corresponde.

Lo público constituye una noción que puede ser muy amplia y en la que se pueden presentar las mismas disquisiciones y matices que, por

ejemplo, se presentan cuando se trata de perfilar el concepto del Derecho administrativo o el restringido de servicio público o de función pública, etc. Una noción amplia de lo público sería aquella que lo concibiera como toda actuación que lleva a cabo un sujeto, organización, o Administración pública, pero a nuestros efectos, en los que las diferencias ya señaladas respecto a los empleados públicos y restantes nociones están cargadas de matices, según la actividad que se desarrolle y debido a los distintos procedimientos y consecuencias que todo ello acarrea, tal noción no nos resulta de utilidad, pues en ella las diferencias no se manifiestan o se presentan difuminadas.

Nos interesa, pues, poner de manifiesto la esencia de lo público, lo que lo hace diferente del resto de actividades y no porque no interesen los aspectos comunes con éstas, sino porque, hay que explicar lo peculiar, la regulación concreta y sus fundamentos, sus defectos, incongruencias y disfunciones, sus posibilidades de adecuación a los principios básicos que presiden el empleo público y la actividad de los empleados, pero en especial de los funcionarios y de aquellos que tiene que ver con la actividad política y con la administración pública, como actividad conectada con la política y como exigencia para su eficacia y eficiencia. Además, es necesario que dichas peculiaridades y principios y procedimientos correspondientes con ellas se concreten, de modo que se perfilen los contenidos propios de disciplinas adecuadas a la formación de carreras o titulaciones como la de Ciencias políticas y de la Administración, así como de formación de los administradores de nivel superior de nuestras Administraciones públicas

Esta esencia, lógicamente, pues, radica en lo específico y ello no lo es la gestión ordinaria o común a toda administración, pública o privada, aun cuando un administrador público deba conocer estas técnicas de aplicación común o aplicarlas en su caso. Lo que interesa es aquella actividad que contribuye a la eficacia de las decisiones propiamente públicas, políticas o administrativas, que afectan a la estructura social y a la conformación de nuestra sociedad o a la configuración de las instituciones que sirven al Estado o a la del sistema jurídico y los derechos de los ciudadanos.

De este modo, debemos concluir que interesa la actividad que se configura, desde las Administraciones públicas, en torno a la definición de los intereses públicos y a la adopción de las decisiones conformadoras o políticas públicas y no, por tanto, la meramente gerencial o la actividad directiva empresarial o equivalente. En definitiva, interesan actividades y comportamientos que contribuyen a la buena administración y a la efectividad de las políticas públicas e intereses públicos y que, por ello, se configuran como una función pública. Sobre estas bases se tratará en el punto siguiente de perfilar una noción o concepto del directivo público.

9.3 La concepción que se propone y su vinculación con la función pública.

Al efecto de centrar cuál pueda ser una concepción del directivo público o del directivo en una Administración pública, como concepto propio y singular, conviene seguir un proceso racional dirigido a señalar sus peculiaridades, sin perjuicio de que, como es lógico, al tratarse de una

clase de directivo, el público, participe de las características comunes a la clase o al genero.

En esta delimitación, la primera reflexión que cabe hacer es que interesan, como ya se ha dicho con anterioridad, no todas las personas que realizan funciones directivas, pues “dirigir” es una función administrativa común a todo puesto o cargo que tiene bajo su responsabilidad distintas unidades sobre las que ejerce una jefatura. Pero, la calificación de una persona como “directivo”, en general, determina siempre considerar a las personas que tienen responsabilidad en el nivel más alto de la organización de que se trate. En nuestro caso, también como ya se ha expuesto con antelación, se desarrolla este tema en el seno de una carrera de Ciencias Políticas y de la Administración Pública como es lógico, por el componente general de estudio de “lo político”. La misma vinculación hay que atribuir al concepto perseguido; es decir, la dirección que nos ocupa debe vincularse o conectarse con la actividad política y con la administración pública; ésta como actividad directamente vinculada con la política o con la Política. Matización la de distinguir entre la política y la Política que pretende poner de manifiesto que existe una actividad política que desarrollan los políticos y en la que juegan un papel muy importante los directivos públicos y que hay una actividad administrativa, no necesariamente directiva, que es política en cuanto hace efectivas no sólo la referida actividad política, sino las políticas que se traducen en leyes, reglas, principios y derechos. De otro lado, la vinculación con la actividad de los políticos, lo que nos sirve, también, es para evidenciar la relación entre Política y Administración, su estrecha vinculación y mutua dependencia, de tal modo que si desde la perspectiva de la Ciencia de la

Administración, y tal como propone Baena del Alcázar, en su obra ya mencionada, nos interesa preferentemente el estudio de los espacios o áreas de la Administración pública que mantienen esta conexión y que, por ello, constituyen materia importante de estudio las relaciones entre políticos y altos funcionarios y la conformación de las políticas públicas, desde el punto de vista de construir un concepto de directivo, también tendremos que atender a dicha zona de conexión o vinculación y “buscar” al directivo público en ella.

Siguiendo el razonamiento anterior, como consideramos la actividad funcional y profesional, en cuanto es la permanente, no nos interesan los políticos que dirigen a la Administración, desde el punto conceptual que perseguimos, sino aquellas personas que permanecen en la organización y realizan la función directiva con carácter profesional y que, lógicamente, se encontrarán colocadas en dicha zona de vinculación como altos funcionarios. En resumen, interesan los altos funcionarios que se ubican en la zona de relación entre Política y Administración y que realicen funciones directivas. Como es lógico y como resulta del estudio de la importante obra, ya citada del profesor Baena, la concreción de estos altos funcionarios depende de la formalización estructural de los puestos de alto nivel de la Administración pública correspondiente, de su profesionalización o politización. En el caso español, este nivel, es el de las Subdirecciones generales y órganos equivalentes en las Comunidades Autónomas, siendo más difícil el perfil en la Administración local.

Llegar a la expresión “funciones directivas” o encontrarnos con ella, obliga a reflexionar en torno a su alcance general y a su referencia

específica en la Administración pública. En los estudios de la organización nos encontramos con el análisis que realiza Henry Mintzberg, en su obra *La naturaleza del trabajo directivo*, Edit. Ariel, Barcelona 1991, el cual considera que el directivo cumple las siguientes características, funciones, roles u objetivos básicos:

<< a) El objeto primordial del directivo consiste en asegurar que la organización cumpla con su función básica: la producción eficiente de determinadas mercancías o servicios. Ello da lugar a los dos siguientes objetivos del directivo.

*b) El directivo debe concebir y mantener la estabilidad de las operaciones de su organización. Tiene que programar dichas operaciones y controlar los programas a fin de asegurar una constancia del flujo de trabajo, corregir las desviaciones en cuanto surjan y asignar nuevos recursos a medida que dispone de ellos a fin de que las operaciones transcurran con regularidad. En su condición de *lider* debe desarrollar y mantener un ambiente en el que se realice el trabajo necesario. En esencia, debe encargarse de que la organización funcione como una unidad integrada.*

*c) El directivo debe hacerse cargo del sistema de determinación de estrategias de su organización, adaptándola de un modo controlado a los cambios producidos en su entorno. En su condición de monitor, tiene que familiarizarse con las tendencias del medio, como empresario y como *lider* debe proporcionar una orientación a su organización e introducir cambios de tal modo que se adapte a ellos sin dificultades innecesarias. Mantener el*

equilibrio entre la estabilidad y el cambio representa quizá la tarea más difícil del directivo.

d) El directivo debe asegurarse de que su organización satisfaga los propósitos de las personas que la controlan. Tiene que constituir el núcleo de los criterios de la organización. Los más influyentes le presionan para que la organización siga el curso que ellos desean. El directivo debe interpretar los criterios de cada uno de ellos, combinarlos para determinar el auténtico sistema de poder e informar a continuación a sus subordinados al respecto, expresándoles las preferencias de la organización para orientarlos en las decisiones que vayan a tomar. De predominar la valoración del crecimiento, de los beneficios u otro criterio, el directivo deberá atender a que se alcancen dichos objetivos como consecuencia de las decisiones emprendidas.

e) El directivo debe constituir el vínculo central de información entre la organización y su entorno. Sólo el directivo, dotado de una autoridad formal, es capaz de crear ese vínculo imprescindible entre determinadas fuentes especiales de información y su organización. Debe actuar como centro neurálgico de la información de este tipo. En su condición de *enlace*, establece el vínculo, recibiendo como *monitor* la información y transmitiéndola a continuación a los subordinados en su calidad de *difusor*. En esencia, el directivo recopila datos relativamente ambiguos y carentes de estructura tanto de fuera como de los niveles superiores, los ordena y clasifica, transmitiendo a continuación una información claramente inteligible hacia los estratos inferiores. Por otra parte, se ve obligado a establecer un vínculo en el sentido opuesto, es decir, transmitiendo la información sobre su organización al entorno en su

condición de *portavoz* y de *negociador*. En ambos casos, este trabajo no se desarrolla <<a largo plazo>> o con una <<visión de gran alcance>>. Este flujo de información en dos sentidos es continuo, de tiempo real y concreto en su detalle.

f) En su funcionamiento de autoridad formal, el directivo es responsable del funcionamiento del sistema de status de su organización. Aunque a menudo el trabajo es rutinario y programado, el directivo debe, no obstante, cumplir con una serie de obligaciones a fin de que funcione el sistema de status de su organización.>>

A continuación de lo expuesto, Mintzberg enumera las actividades relacionadas ante todo con el *rol* de *cabeza visible*, que corresponden asimismo, hasta cierto punto, a los *roles* de *portavoz* y de *negociador*.

De esta exposición, que se produce respecto de la organización en general o de la empresarial propiamente dicha, se deduce que el directivo tiene una conexión mayor con las tareas de organización y planificación, pero sobre todo destaca la condición de enlace y también la de portavoz en ambos sentidos, receptor de información y transmisor de la misma, así como su función en el cumplimiento de los objetivos marcados por la organización, en especial de las decisiones tomadas por las personas que la controlan. Así, pues, el directivo tiene que estar en contacto con los fines, metas y estrategias; es decir, con la política de la empresa y con la organización que la ha de hacer efectiva.

Por mi parte, en un trabajo de carácter meramente reflexivo y, en cierto modo divulgador, realizado en 1989 y publicado por la Conselleria

de Administración Pública de la Generalitat Valenciana, denominado *La selección de personal en la Administración Pública*, realizaba algunas consideraciones en torno al concepto o noción del directivo público y a su formación y conocimientos precisos. Si bien, en aquel momento distinguía dos niveles: el político – directivo, equivalente al nivel político que aquí se ha considerado y el nivel político –administrativo, coincidente con el administrativo. En realidad, lo que se trataba de evidenciar con el calificativo de político era la conexión en todo caso de la función directiva o del directivo público con la actividad política, para concluir que los cursos de directivos públicos o los programas para su formación debían centrarse en el *nivel bisagra o administrativo-político* formado por personas que tienen carácter permanente en la organización y que son profesionales. También se destacaba la existencia de la Administración general y la especial y se apuntaban las distinciones entre *actividades de carácter horizontal* y de *carácter específico* o entre *políticas gerenciales* y *políticas especiales*, sin precisar sus nociones, pues, realmente lo que se apuntaba era la existencia de estos dos tipos de formación existentes en las Administraciones públicas, la de los generalistas y la de los especialistas, pues ello conecta con los conocimientos que precisa el directivo público y las formas de su adquisición. Cuestión que contribuye a perfilar más adecuadamente su noción, pues no basta con considerar a los profesionales situados en dicho nivel, pues hay que distinguir si se tiene una capacidad general para el desarrollo de la función o solamente se está en el nivel para hacer factible una política concreta en sus aspectos técnicos materiales de la misma y no en el ejercicio de las funciones administrativas relativas a la adopción de las políticas públicas, su implementación, ejecución y valoración, en su caso. En el fondo, lo que se quiere diferenciar es si se es

directivo sólo respecto a una política concreta, lo que otorga un carácter de directivo temporal o, por el contrario, se forma parte de un “cuerpo directivo” propiamente dicho, con capacidad de actuar con respecto a cualquier política o decisión, por manejar las funciones administrativas y conocimientos generales en la materia y no los de una materia concreta, sea la industria, la sanidad, el comercio, el transporte, etc. En resumen, aquí y al igual que en los puestos políticos medios, se trata de aplicar conocimientos técnicos; advirtiendo que no en todos los casos se trata de una técnica específica, que se podría aprender con esfuerzo, sino que a veces es tan importante o más el conocimiento de contexto. Si esto se predica en puestos formalizados como políticos, para señalar la conveniencia de su profesionalización, ¿qué no cabrá decir en puestos de profesionales? ¿cuánto más será preciso el conocimiento del *contexto*? Dicho contexto en el caso de los puestos políticos puede considerarse como un conocimiento de la Administración como tal, pero en los puestos profesionales, desde mi punto de vista, implica el de las técnicas generales de administración pública y de gestión de los recursos administrativos y el ejercicio de las funciones administrativas de apoyo a la decisión y a las políticas públicas, y la conexión con las de su ejecución y mantenimiento, sin olvidar las funciones en relación con la información que en el ejercicio de todas dichas funciones se produce y su manejo, en la fase de evaluación de las políticas ejecutadas y en su reformulación.

Exponemos otras nociones que nos ofrecen otros autores que se han ocupado de la cuestión. Así, Canales Aliende, en su trabajo *El directivo público*. Actualidad Administrativa; núm. 7/12-18 de febrero de 1996, manifiesta la existencia de cuatro áreas prioritarias en la actuación del

directivo público: a) la planificación y la formulación de estrategias; b) la asignación de recursos; c) la dirección y la integración de equipos y recursos humanos y d) la negociación y solución de conflictos. Un momento antes de su resumen, considera como característica propia del directivo su identificación con los objetivos globales y sectoriales de la organización en la que desempeña su tarea y también el asesoramiento y apoyo a la clase política en la toma de decisiones y determinación de las políticas públicas. Pero también destaca que *la permanencia, y, en teoría, la neutralidad política caracterizarían al directivo público frente a la clase política elegida, y temporal; y por otra, frente a los burócratas y al resto de los empleados públicos responsables de la gerencia administrativa cotidiana. El directivo público tendría el plus de la capacidad, posición y función directiva.*

Arenilla Sáez, en su trabajo *La estructura de la Administración Pública: análisis, evaluación y propuestas* que forma parte de la obra, por él coordinada, *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Logroño, Gobierno de La Rioja, considera que los directivos públicos son los funcionarios profesionales situados en el ápice de las organizaciones públicas que mantienen contactos con la política y que sus funciones son de administración general señalando como tales:

- la planificación general, entendida como la confección de los programas que afectan a toda la organización (políticos, económicos y administrativos). Para lograr lo cual es necesario conocer las líneas generales de las actividades específicas de cada departamento.

- La coordinación o interrelación departamental al objeto del desarrollo de la actividad de asistencia material y administrativa o función de mantenimiento.
- El asesoramiento general jurídico-administrativo, principalmente en el orden de producción o proyección normativa y el organizativo-administrativo, como puede ser el diseño de estructuras, racionalización, etc.
- La dirección superior en materia de personal.

Finalmente, resume y resalta que las funciones atribuidas a los directivos se corresponden materialmente con la función de apoyo a la toma de decisiones, ya que en la misma se deben prever todos esos aspectos que condicionarán el desarrollo del resto de las funciones. En orden a la comprensión de esta función directiva, su importancia, su conexión con el interés público y la posible calificación o clasificación de un puesto de trabajo como de naturaleza directiva resulta clarificadora la exposición de Arenilla cuando manifiesta que en la función de apoyo a la toma de decisiones *se elabora y prepara la decisión política y para ello se establecen una serie de elementos de juicio que determinan la viabilidad de la decisión; se recolecta y se procesa la información necesaria; se estudian las repercusiones económicas y sociales; se hacen previsiones sobre la ejecución a alto nivel o implementación (BAENA 1990). Es pues una función previa al resto de las otras funciones administrativas y en la que se deben prever todos los factores administrativos, entre ellos el de los recursos humanos. De su correcto planteamiento y desarrollo depende la viabilidad de una política pública.*

Se coincide, pues, básicamente, con la consideración que antes se ha efectuado de estimar como directivo público a la persona que cumple el papel de colaborar en el diseño de las políticas públicas y decisiones superiores, en su efectividad y en la dirección de la gestión administrativa correspondiente. Todo ello, a su vez, coincidente con la reflexión que por mi parte ya efectuaba en el trabajo *La selección de personal en la Administración pública*, en el que, al abordar la formación del directivo, resumía lo siguiente:

Consecuentemente, si consideráramos como directivo a quien está en contacto tanto con el nivel político como con el organizativo de la Administración Pública, hemos de convenir que el directivo debe tener un alto nivel de comprensión de ambos sectores y que sus actividades van a desarrollarse básicamente en orden al análisis de programas políticos, realizando su síntesis y conectándolos con la realidad administrativa existente, para valorar su viabilidad y programar las acciones administrativas que los lleven a cabo o creando, de ser imprescindible, la organización y sistemas necesarios para ello.

Se perfilan así actividades en orden a las estrategias y objetivos políticos, en su análisis y valoración y en orden a la planificación, organización y coordinación de la ejecución de dichas estrategias, así como, con carácter general en la valoración y control de resultados. Por otro lado, conforme al concepto emitido el directivo debe destacar en su capacidad de interacción humana tanto en el orden de las relaciones institucionales como en el de la motivación y desarrollo de equipos humanos.

De todo lo expuesto, es indudable la importancia de la función directiva y de las personas que la desarrollen, así como su carácter de actividad profesional y técnica. De otro lado, si la Ciencia de la Administración tiene entidad e importancia propia, no es porque pueda ocuparse de la administración común o general en las Administraciones públicas o porque se puedan aplicar, a éstas, técnicas propias de la gestión administrativa privada e, incluso, de la dirección de empresas o establecimientos, sino porque nos ocupamos de la Administración pública y la consideramos en su conexión con la Política. Esa conexión que implica que la Administración pública es una continuación de la actividad política, en cuanto se encamina a hacer efectiva ésta en todos sus diversos aspectos y, sobre todo, no sólo respecto a los políticos, sino respecto de los ciudadanos en general, nos revela el aspecto noble y finalista de la actividad política no sólo como definidora de los intereses públicos y de las políticas públicas, sino como actividad encaminada a hacer todo ello efectivo y realidad. Esta manifestación de la esencia que comprende la Política, evidencia, a su vez, la esencia política de la Administración pública como poder y hace que la función directiva supere a la actividad jurídico – administrativa e, incluso, se presente como ejercicio previo a dicha actividad, pues contribuye a la definición del Derecho y de lo jurídico y vincula a esta parcela técnica, con los intereses públicos. El carácter de poder de la función directiva y su contribución a la definición de los intereses públicos y del derecho, sería bastante para calificarla de función pública, pero es que además frente a la tan estudiada y consolidada consideración del Derecho administrativo como derecho garantía, la función pública manifiesta dicha garantía no sólo en dicho aspecto de concreción de lo jurídico, sino en la juridificación de lo que es meramente

organizativo, en cuanto se defina como presupuesto de buena administración y garantía de eficacia. Es decir, contribuye a descubrir los principios de buena administración y a consolidarlos como reglas o normas jurídicas, para convertirlos en de obligada aplicación. El aspecto de garantía de la función directiva, aparece, además, en su ejercicio normal y habitual como técnica de eficacia, eficiencia, racionalidad, viabilidad y, finalmente, del ajuste al Derecho de las más importantes decisiones políticas y administrativas, superando el concepto del acto administrativo como concreción de derechos subjetivos, para mostrar su relación con el derecho objetivo, los derechos fundamentales y los colectivos o generales. Función pública, pues, que debe garantizar el legislador, no tanto en su ejercicio imparcial, al mostrar, en su conexión con la política, aspectos de mayor subordinación, sino en sus aspectos técnicos o de profesionalidad de quienes la ejercen. Por ello el punto siguiente, lo dedicamos a definir los contenidos propios de esta técnica y función y la formación precisa para su ejercicio.

9.4.- La formación del directivo público.

En varias ocasiones, en los puntos anteriores, se ha conectado la función directiva con la Administración general o con los administradores generales, señalando la importancia del conocimiento del contexto y definiendo éste según el puesto estuviere comprendido en el nivel político, según el diseño formal correspondiente, o en el superior administrativo o político – administrativo, en el sentido de constituirse como un puesto bisagra entre los dos niveles indicados. Esta conexión implica que el directivo público sea poseedor de los saberes y técnicas propias de los

administradores generales, lo que resulta evidente en cuanto, considerado el directivo público como funcionario del nivel más alto, cumple las funciones que se atribuyen a los altos funcionarios y que se evidencian con mayor claridad en su colaboración e intervención en orden a las políticas públicas. Funciones administrativas que evidencia perfectamente el profesor Baena, en su obra ya citada de Ciencia de la Administración, y que giran en torno a los recursos o factores administrativos precisos para la eficacia de la medida política adoptada o que se va a adoptar. Estos factores, que son los recursos financieros, los humanos, el procedimiento y la información, son objeto de gestión y administración en la denominada zona de mantenimiento de la organización administrativa y forman parte de la denominada administración horizontal; cuestión ésta última que significa que siendo actividad o necesidad común a todos los departamentos ministeriales u órganos equivalentes de las Administraciones públicas, en su gestión y administración, precisan de un control centralizado o son objeto de políticas generales que corresponden a un solo departamento, de modo que éste las define, gestiona o ejecuta y administra respecto del resto de los departamentos, los cuales se someten a dicha política general y centralizada y a relaciones con los departamentos responsables a efectos de obtener los recursos correspondientes. Ello ocurre, por ejemplo, en la política financiera y presupuestaria, con los departamentos de Hacienda, o con la política de personal y organizativa y los departamentos presidenciales o de administración pública.

En definitiva, al tener que realizar, el directivo público, su actividad en la relación entre el nivel político y la zona de mantenimiento y ejecución o gestión de la organización propia en la que se encuentra

encuadrado y constituir el elemento principal de su labor el apoyo a la decisión, desde el punto de vista principal de las funciones administrativas y de los factores administrativos, precisa conocer las cuestiones técnicas relativas a los mismos: Organización en las Administraciones públicas. Financiación pública y presupuestos. Política, dirección y gestión de personal. Procedimiento administrativo en su vertiente jurídica, de elaboración de normas y de producción de actos administrativos. Formas de gestión. Contratación administrativa y conocimientos básicos de derecho, economía, y sociología, principalmente; sin perjuicio de otros conocimientos específicos que su puesto concreto pueda exigir. Sin lugar a dudas, no puede dejarse de evidenciar que la Ciencia de la Administración resulta cada día más precisa por su enfoque general del “administrar” en el sector público y en el nivel político. De otro lado, por lo que respecta a la información, el directivo público, no sólo tiene que recibir la que le proporciona el administrador de los sectores de mantenimiento o de ejecución, sobre la realidad en la que incidirá la decisión que se adopte, sino que él también va a ser sujeto de las relaciones que proporcionan dicha información con ocasión del estudio de la decisión y en el proceso de la adopción, por lo que debe ser conocedor de los sectores afectados y de las personas con las que relacionarse.

Es evidente la conexión con la Administración general, pero también que ésta se supera y queda sublimada, por una visión, a su vez, más general y abstracta, de conexión con la esfera o ámbito político. Ya no importa la política específica o la materia que es su objeto, sino la forma de hacerla eficaz y posible, lo que constituye un conjunto de técnicas singulares o de procedimientos y relaciones, potenciados por la experiencia y

conocimiento del sector público en todos sus aspectos y que, hoy, comienza a definirse o concentrarse en la Ciencia de la Administración. Esta forma de conocimiento es la misma en todos los puestos que comprende este nivel directivo y, por ello, no nos encontramos ante puestos de trabajo que puedan singularizarse o diferenciarse de otros, sino que todos los de este nivel constituyen un verdadero cuerpo.

Por ello, los conocimientos precisos en la dirección pública o por el directivo público, abarcan las áreas indicadas, pero sobre todo el enfoque general que supone la superación de la administración general para convertirse en dirección pública; enfoque que deben proporcionar los estudios de Ciencia de la Administración. En tanto, dichos conocimientos se consolidan y desarrollan, parece imprescindible la experiencia en gestión en las áreas de mantenimiento y ejecución, sin desechar la obtenida en gestión de servicios o en el sector operacional. El acceso desde fuera de la organización al nivel directivo público, tal como lo hemos definido, no es posible y constituye un error de perspectiva, y puede ser equivalente a poner un ratón en una jaula de gatos.

Es necesario, no obstante, realizar alguna precisión sobre el papel del derecho o de lo jurídico en este nivel de la dirección pública, pues, la necesidad de evidenciar la conexión con la Política y la de separar los estudios o análisis de Ciencia de la Administración del Derecho administrativo, producen una cierta indefinición en dicho aspecto. En primer lugar, conviene evidenciar que el administrador general o el generalista aplica conocimientos jurídicos y que conviene precisar cómo y cuáles. En España y en sus distintas Administraciones públicas, a los

generalistas, o administradores generales, se les exige para su ingreso conocimientos de Derecho político o constitucional y Derecho administrativo y de la organización administrativa pública, que es objeto de regulación normativa. Por tanto, el administrador general, de nivel superior, maneja en su actuación elementos de derecho constitucional y administrativo, pero sobre todo, el instrumento jurídico que constituye su principal herramienta es el procedimiento administrativo y la normativa específica de aplicación en el área de los servicios en los que presta su actividad o en el departamento en el que se encuadra el órgano administrativo en el que actúa, sin perder de vista el ordenamiento y los procedimientos de la gestión financiera y presupuestaria, o gestión económica, y el de gestión personal.

En esta aplicación de conocimientos jurídicos, el procedimiento administrativo es obligado, no sólo en cuanto es el elemento de elaboración de las resoluciones administrativas, sino en cuanto sujeta a las Administraciones públicas a unos principios de acción y conducta que rigen su actividad en general, en el seno interno y en el de sus relaciones con otras Administraciones públicas o con los ciudadanos. El mismo peso, presenta el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter o de reglamentos que surten efectos en el ámbito de la ciudadanía o de la sociedad y de los proyectos de ley, que dan lugar a múltiples relaciones en el seno de la propia organización y con los sectores sociales, profesionales y económicos afectados por la regulación. También la normativa de la contratación administrativa es de obligado conocimiento, pues, ella es, o constituye, un cauce de relación con los proveedores de las Administraciones públicas y de repercusión económica, al ser, también,

cauce de atribución al sector privado de concesión de obras y servicios públicos. En todos estos casos, el administrador general superior no sólo debe aplicar el procedimiento cumpliendo sus principios, sino que en los casos de coincidencia de múltiples intereses o de contradicción entre ellos, contribuye formalmente a la definición de los que deben prevalecer o ser considerados como públicos; proceso en el que, normalmente, existe siempre un fundamento jurídico o una referencia a la voluntad o soluciones reflejadas en las normas, o en el que aplicará una técnica que se considera como la más adecuada o idónea de acuerdo con un principio general, más o menos concreto o abstracto. De modo que, en estas manifestaciones de la actividad del administrador general, se manifiestan, a su vez, las garantías jurídicas y técnicas de la actividad administrativa correcta y adecuada a los fines públicos.

En los casos, en que la normativa señala únicamente el principio general ya indicado y atribuye su concreción a la Administración pública, suele ser el administrador general el que considera o informa sobre la adecuación de la técnica elegida a dicho principio o al fin perseguido por el mismo, si no es que al mismo administrador general corresponde la elección de la técnica y la justificación del por qué.

En la función de aplicación del procedimiento de elaboración de las normas, el administrador general debe aplicar la técnica normativa para dar al borrador o anteproyecto al estructura y forma adecuada, ordenando la materia que se le proporciona y aplicando las soluciones que dicha técnica ofrece y para su adecuada ejecución posterior.

Al administrador general, debe corresponder, normalmente, la realización de las propuestas de resolución, los informes de los recursos administrativos al superior jerárquico que tiene que resolverlos, y los estudios e informes que aseguren los aspectos técnicos de buena administración, de gestión económica y de disponibilidad de recursos y de soluciones o de organización administrativa más idónea, desde los presupuestos técnicos y los ordenados normativamente. Sin perjuicio de que en todos estos aspectos, en su actividad diaria, al detectar problemas concretos, ofrezca soluciones que deban contemplar cambios normativos y, que, por tanto, constituyan propuestas de ordenación jurídica.

Pero esta última cuestión, nos evidencia que el papel del administrador general es un elemento muy importante en la juridificación o no de la organización y actividad administrativa, pues él interviene en todo proceso, apreciando si es precisa o no una regulación detallada o eligiendo las cuestiones que se reservan para cada tipo de norma, bien sea, la ley, el reglamento, en sus distintos niveles, o bien sea la mera instrucción o circular interna o el ejercicio de la función directiva o de jefatura. Es instrumento esencial en la definición de espacios de discrecionalidad u oportunidad. Cuestiones todas de gran repercusión, pero que, según como se decidan o según los diseños que produzcan, requieren de formaciones más o menos amplias, generales o abstractas en los funcionarios públicos y que pueden influir en la acción política.

Si la Administración general no se ha desarrollado adecuadamente o no se ejerce o, por ejemplo, existe una irrupción de los administradores especiales en dicho espacio, este factor jurídico de diseño se resiente y, en

cambio, se produce una cierta forma de juridificación que consiste en que estos problemas no aparecen como los propios de una técnica de administración general, comprensiva de este factor jurídico, sino como un problema jurídico a resolver por los juristas especialistas, mucho más formalistas y atentos a los preceptos concretos o, en su caso, a los principios generales, pero nunca dispuestos a decidir sobre las diferentes opciones existentes.

El directivo público, pues, tiene que conocer todos estos aspectos de lo jurídico, ya que, en su colaboración en la labor política, debe contribuir a la formalización de las políticas públicas concretas, determinando las formas específicas posibles y la más idónea en cada caso, corrigiendo la proyectada, si procede, o atendiendo a las cuestiones “políticas” subyacentes, generales o del cargo del que depende; valorando su adecuación en Derecho o señalando los inconvenientes, ventajas, desventajas, las alienaciones de la burocracia, las posibilidades de controversia o la conveniencia de modificar el ordenamiento jurídico existente o la imposibilidad jurídica si existe, todo ello de forma neutral. De otro lado, esta contribución en la valoración jurídica en sus diferentes aspectos puede tener que ofrecerse no sólo con respecto a políticas públicas, sino a otros tipos de actos y también en los aspectos formales de la técnica jurídica propiamente dicha, en asesoramiento respecto de la opinión del especialista jurídico en un asunto concreto.

El directivo público, pues, repito, supera en abstracción y visión de conjunto al administrador general, aprovecha la experiencia como tal y produce una nueva técnica global con la vista puesta en la actividad

política y su efectividad y, aunque, llegemos a poder determinar un contenido científico de la buena administración y de la función directiva en sí misma y todo ello sea de posible conocimiento a través de libros y documentos, parece que la experiencia adquirida en los sectores inferiores de la administración general resultan imprescindibles, de modo que el alcance de la función directiva suponga la llegada al ápice superior de la carrera administrativa.

Pero la circunstancia descrita y la conexión de la función directiva con la carrera funcionarial del administrador general de nivel superior, no sólo manifiesta el papel que en dicha carrera juega el puesto de trabajo o los puestos que se hayan desempeñado, dadas las distintas experiencias que se pueden adquirir, de variedad mucho mayor que la de una carrera de funcionario de cuerpo especial, sino las consecuencias que ha supuesto la decisión de la Ley de funcionarios de 1964 de eliminar las escalas de administración general para constituir cuerpos generales y, sobre todo la clasificación de los puestos superiores del nivel administrativo como de libre designación y de adscripción indistinta a favor de generalistas y especialistas. De ellas, la principal, es la de desconexión del cuerpo directivo con la Administración general y, su consecuencia, la desaparición real y efectiva de dicho cuerpo y de su función, sin perjuicio de la creación artificial de directivos o la consideración de que pueden jugar dicho papel los directivos reclutados de la empresa privada. El proceso ha acabado afectando no sólo a las garantías del Derecho administrativo sino a todo el sistema formal y teórico de la eficacia y eficiencia de la acción administrativa y política.