

Algunas consideraciones sobre la profesionalización de la Función Directiva

José López Calvo

1. La profundización por la LOFAGE en el diseño de la Administración como institución³.

El momento histórico, la doctrina y el Derecho público del siglo XIX y gran parte del siglo XX configuró una Administración cuyos rasgos definidores venían determinados en exclusiva por el Gobierno de turno. La Administración era una extensión del Gobierno, con el que llegaba a confundirse y del que se convertía estrictamente en su instrumento de ejecución de políticas.

Tal circunstancia cabe ejemplificarla en la inexistencia de una función pública suficientemente estable y en la ausencia de previsiones en las Constituciones históricas que regularan aspecto alguno de la Administración.

Es en la segunda mitad del presente siglo cuando comienza el replanteo de la naturaleza meramente instrumental de la Administración, encuadrándose en esta línea previsiones como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, que en su artículo 1 le reconoce personalidad jurídica propia o incluso la Ley Orgánica del Estado de 1967 que le otorga carácter institucional.

La Administración desborda su carácter de extensión ejecutora del Gobierno y reviste una naturaleza que únicamente puede definirse combinando e integrando dos vertientes: tiene un componente institucional y también un componente potencial que será desarrollado en un sentido u otro por el Gobierno. La Constitución parece reflejar la duplicidad principalmente en la referencia del artículo 97, según la cual el Gobierno dirige la Administración (vertiente instrumental) y en el artículo 103 que constitucionalmente define los principios de actuación de la Administración e incluso el sistema de garantías de los funcionarios públicos (vertiente institucional).

Y la Ley 30/1992 abunda en ello de manera más explícita. Resalta en su Exposición de Motivos el carácter del Gobierno y la Administración como "instituciones públicas constitucionales" y lo combina con el reconocimiento de la "subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno".

Pues bien, desde la perspectiva del apresurado repaso histórico que se acaba de realizar, cabe percibir en la actualidad una paulatina profundización y consolidación de la legitimidad de la Administración basada en referencias científico-técnicas. Se implanta la

³ Las referencias que se exponen acerca de aspectos como la interrelación entre el Gobierno y la Administración, la evolución histórica de la naturaleza de la Administración y la coexistencia de una doble carácter, como institución y como instrumento de gobierno se encuentran desarrolladas en la Parte I de mi libro *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Ed. Tecnos. 1996

conciencia de que los métodos jurídicos no bastan para resolver los problemas sociales no susceptibles de uniformizar. Se tiende a utilizar leyes orientativas y a favorecer la actuación flexible y frecuentemente extralegal de los poderes públicos. Con ello, la Administración no únicamente incrementa su relevancia como institución sino que probablemente ocupa paulatinamente el papel de depositario del marco de actuación pública que debe aplicarse uniforme y establemente sin que se condicione necesariamente a un previo impulso proveniente de instancias políticas. Y ello superando su vertiente burocrática y aplicadora de procedimientos para desarrollar su vertiente proactiva, generadora y creadora de políticas públicas.

En este espíritu parece alinearse la recientemente promulgada Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Funcionamiento y Organización de la Administración General del Estado, de la que se deriva la existencia de datos objetivos que permiten inducir cómo incluso la posición institucional de la Administración alcanza a algunos de los elementos tradicionalmente reservados al Gobierno.

En primer lugar, desde el punto de vista competencial, la propia Constitución en su artículo 97 atribuía al Gobierno funciones irreductiblemente administrativas como la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Y la LOFAGE, constatando su realidad funcional, hace partícipe expresamente a la Administración al disponer en su artículo 2.1 que le corresponde el ejercicio de "funciones ejecutivas de carácter administrativo".

Junto a ello, comienza a quebrar la diferenciación desde la perspectiva del grado de legitimación que gozan ambas instancias. Es cierto que sigue siendo válida en la actualidad el revestimiento por el Gobierno de una legitimidad democrática superior a la que dispone la Administración. Sin embargo, no es totalmente defendible la absoluta ausencia de conexión entre la Administración y la voluntad de los ciudadanos. Por una parte, la LOFAGE en su Exposición de Motivos ya expone que: "el Gobierno dirige la Administración, lo que implica una legitimación democrática del aparato administrativo estatal".

Pero junto a una legitimación secundaria a través del Gobierno no es aventurado reconocer la existencia de una legitimación democrática de origen en el papel global que se ha otorgado a toda la estructura administrativa. Y es que el constituyente ha realizado, a través de la Constitución, un determinado encargo recogido en previsiones generales reflejadas en el artículo 103 de la Constitución como la eficacia, y también en otras previsiones específicas como, por ejemplo, las consecuencias que deben derivar del mantenimiento, según el artículo 41, de un sistema de Seguridad Social pública.

Se recibe, en consecuencia, un encargo de la sociedad vía constitucional, que le inviste de una legitimidad intrínseca científico-técnica que cabe resumir en su naturaleza de entramado orgánico y funcional destinado al servicio a los ciudadanos, que se configura en la LOFAGE como uno de los principios de funcionamiento (artículo 3.2 f) y a cuyo desarrollo se reserva su artículo 4.

Y también en su funcionamiento cotidiano se potencia la integración con el ciudadano a través de la general apertura de canales de participación. En esta línea se enmarcan medidas de interrelación ciudadano-Administración como la generalización del trámite de audiencia en el procedimiento ordinario y en el de elaboración de disposiciones generales así como la redacción del catálogo de derechos de los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas y del acceso a los archivos y registros establecidos en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992.

En tercer lugar, cabe citar, en este caso, las previsiones del proyecto de Ley de Gobierno aprobado en Consejo de Ministros de Diciembre de 1996 que otorga el mismo tratamiento frente a los tribunales a los actos del Gobierno que a los del resto de los actos públicos. Con esta previsión, que supone la crisis de la tesis de los actos políticos del Gobierno, se supera uno de los elementos cualificadores del Gobierno frente a la Administración cuyos actos más característicos, en vía jurisdiccional, tendrán el mismo tratamiento que los actos discrecionales o configuradores de la Administración.

2. La mutua adaptación entre el Gobierno y la Administración

Del esquema expuesto derivan dos consecuencias: por una parte, la existencia de cada vez más rasgos de superación de la diferencia y separación entre el Gobierno y la Administración -aspecto que no se desarrollará en este escrito- y, como directa consecuencia y en relación con ello, la cualificación de la posición institucional de la Administración que se sobrepone sobre sus tradicionales elementos volátiles, contingentes y vicarios.

La Administración, como consecuencia del contexto histórico, principalmente por medio de la Constitución y el ordenamiento recibe un papel y objetivo social determinado. No es aventurado decir que se trata de la institución que, principalmente desde su finalidad de prestación de servicios públicos y cobertura de necesidades, concreta en mayor medida el consenso que existe en la sociedad acerca de los servicios que deben prestar los poderes públicos. Lo que deriva y debe derivar en un necesario impulso propio de actuación que se ejemplifica en la continuidad de funcionamiento en los períodos de Gobierno en funciones.

En la cumplimentación de sus objetivos propios es necesario respetar el grado de estabilidad necesario para que la estructura administrativa sea plenamente eficaz mediante un análisis, diseño y desarrollo pleno de sus proyectos. Ello trasciende en la forma de relación Gobierno-Administración que debe pasar del diseño de una dirección "desde arriba" a una dirección desde la "integración", desde el respeto a la institución evitando su actuación sincopada, fomentando los canales de decisión ascendentes y promoviendo la capacidad generadora de proyectos de la Administración.

Tras la toma de posesión de un nuevo Gobierno se produce un inicial movimiento de recelo habitual en el desconocimiento de dos organismos vivos. A ello contribuye, por una parte, los iniciales lastres consecuencia de la lucha Gobierno-oposición que

probablemente de forma indebida alcanzan con excesiva frecuencia al componente institucional de la Administración que debiera situarse al margen. Y, por otra parte, toda organización situada en un determinado contexto puede requerir un período de adaptación a una nueva cultura para realizar los ajustes necesarios para poder continuar ejercitando su función con máxima lealtad política, eficacia e imparcialidad.

Se produce y debe producir un paulatino acercamiento y acoplamiento entre las dos instituciones en una operación en la que, como expone Garrido Falla "hay que garantizar la neutralidad política de la Administración, pero, al mismo tiempo, también hay que garantizar la neutralidad administrativa del Gobierno".

No puede ser cuestionada la necesaria lealtad política que debe regir en todo momento a la estructura y dotaciones administrativas en relación al Gobierno que, por imperativo constitucional, le dirige.

Es cierto también que del modelo constitucional no se deriva la configuración de instrumentos de los que se derive el carácter de la Administración como un poder o contrapoder propio y autónomo que pueda oponerse a las medidas que eventualmente afecten a su posición institucional. La coincidencia en el Ejecutivo de Gobierno y Administración no se acompaña de mecanismos expresos de delimitación por la Administración de su ámbito institucional propio que vendría configurado por el desarrollo de sistemas como la reserva *ex lege* de funciones a cuerpos -como ocurre en el poder judicial- o por la creación de un eventual órgano *ad hoc* informador desde la perspectiva de la Administración.

Tal circunstancia se reserva a los tres poderes clásicos -mediante, por ejemplo, el conflicto entre órganos constitucionales- y en concreto, frente a posibles intromisiones del Ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial.

Será, por una parte, la responsabilidad del gobernante la que le lleve a evitar efectos lampedusianos y la introducción de modificaciones innecesarias desde una premisa de respeto a la actuación administrativa técnica. Y será, por otra parte, el ordenamiento, y en su caso la jurisprudencia subsiguiente, la que defina y garantice los rasgos esenciales, permanentes y estables que deberán ser respetados de la institución administrativa.

Uno de estos rasgos esenciales -introducidos recientemente en el ordenamiento- se expondrá y desarrollará a continuación.

3. La potenciación del componente institucional de la Administración mediante las previsiones de la LOFAGE de profesionalización de la función directiva.

La posición institucional de la Administración -inmodificable por tanto por las decisiones que adopte el Gobierno en el ejercicio de su labor de dirección instrumental- deriva hasta ahora de una pléyade de previsiones del ordenamiento, entre los que cabe

citar, por ejemplo -desde el punto de vista estático- la cobertura general por funcionarios, no por personal laboral o -desde el dinámico- el seguimiento de los procedimientos requeridos por el ordenamiento.

Y la ley, desde la promulgación de la LOFAGE, aumenta el elemento institucional de forma importante mediante la configuración de un modelo de cuadros superiores cuyos caracteres serán estrictamente administrativos.

Se hace referencia a la creación de una escala directiva y la caracterización de su cobertura por dos caracteres concretos: la aplicación de los criterios de "competencia profesional" y "experiencia" en su nombramiento recogidos en el artículo 6.10 y la necesidad de que sean funcionarios.

Se apuntala así un sistema de "dirección de profesionales". La Administración -tal y como se recoge explícitamente en la Exposición de Motivos de la LOFAGE- se sustenta en la profesionalidad de su funcionamiento, lo que pasará por el seguimiento de referencias técnico-científicas y en la existencia de un cuadro de gerentes públicos, elite de la Administración central que dirigirá un modelo de funcionamiento basado en criterios como rentabilidad o eficacia, que debe tender a definirse también de manera uniforme.

Los órganos directivos -según la propia LOFAGE- serán los Secretarios Generales, Subsecretarios, Directores generales, Secretarios Generales Técnicos y Subdirectores Generales. El Gobierno no acometerá la cobertura de estos puestos en base a criterios de confianza política que se reservan a los órganos superiores -los Ministros y Secretarios de Estado- ni su remoción -en congruencia con la ley- podrá realizarse siguiendo los mismos criterios.

Se constituyen, así, como el máximo exponente y vértice de la Administración como institución, regida por la criterios de gestión. Modelo que necesariamente se enlaza con la estabilidad, de proyectos y también de personas. Se une a la conquista social de la permanencia del empleado público la profundización en la de la elite gerencial sin que ello pueda derivar evidentemente en su inamovilidad, en concreto a partir de un número determinado de años, que difícilmente sería conciliable con el modelo que se propugna de gestor profesional de políticas públicas en una Administración proactiva.

Como fácilmente se puede deducir, un elemento necesario y delicado es el desarrollo, aplicación concreta y control de tales criterios, condición imprescindible para su efectiva implantación. Esta circunstancia en el campo gerencial concita el reto de trabajar hacia la uniformización de los procesos, acciones y reglas de funcionamiento y a su implantación generalizada. Lo que cabe deducir que, en su vertiente jurídica, probablemente tenga que ser analizado, en una primera fase, de cara al Estatuto básico de la función pública y al Estatuto que, en desarrollo del mismo, se aplicará a la Administración General del Estado.

Si bien la "experiencia" no es sino uno de los puntos en los que debe computarse

la "profesionalidad" no cabe sino compartir su alusión explícita en la Ley. A pesar de que pueda resultar redundante, se garantiza así un período mínimo de permanencia en la Administración con carácter previo al acceso a la función directiva. El desempeño durante un número mínimo de años de puestos no directivos en la estructura administrativa debe ser un elemento imprescindible -no siempre tenido en consideración- no solo para crear una verdadera carrera profesional y evitar desfases generacionales y frustraciones futuras sino para poder disponer del bagaje necesario y el suficiente *know-how* para el correcto desempeño de la función directiva.

Más complicada resulta la valoración de la profesionalidad. Al margen de la constante presencia de conceptos de tan difícil y delicada implantación como la evaluación del desempeño, cabe proponer criterios como la generalización de la cobertura de puestos mediante la promoción de forma ascendente en el seno de las unidades -evitando los tradicionales movimientos zigzagueantes o diagonales y premiando así el muchas veces duro y oscuro trabajo de los órganos predirectivos- y la reflexión acerca de la necesidad de combinar períodos máximos y mínimos de permanencia en puestos. Junto a ello, es posible que sea necesario introducir elementos diferenciadores en función del tipo de órgano directivo de que se trate: Subdirección General, Dirección General...

En desarrollo del principio de profesionalidad se sitúa también el requerimiento de la Ley de cobertura de los órganos directivos por funcionarios, excepcionando únicamente a las Direcciones Generales en los casos en que así lo disponga el Decreto de estructura del Departamento correspondiente. Se trata de una medida que, en buena lógica, debiera culminar en el requerimiento de que el funcionario se encuentre en servicio activo.

4. La función directiva y los Administradores Civiles del Estado.

Y no cabe duda de que los Administradores Civiles del Estado -permítasenos entrar en un breve comentario corporativo teniendo en cuenta el contexto en el que se publica esta colaboración- han de tener una relevancia capital -así como, obvio es decirlo, el resto de los Cuerpos Superiores- desde la perspectiva de la construcción de una Administración profesional y de la relevancia que reviste en ello la aparición de una función y órganos directivos situados en su vértice.

Como elementos peculiares se apuntan tres cuya concreción -que definiría algunos rasgos esenciales de identidad- sería interesante que se sustentara en un estudio que permitiera su ratificación o refutación, así como superar su formulación como meros elementos de percepción propios de la sociología administrativa. Todo ello, desde la clara premisa de los que deben ser los principales retos y elementos de cara a la definición de la función directiva futura y de la implicación individual y colectiva en ella: profesionalidad en la actuación, y vocación y destino de servicio público.

Por una parte, la implantación general en toda la Administración General del Estado. La principal consecuencia de la naturaleza general del Cuerpo supone la creación

de una amplia área de presencia que, lejos de convertirse en un elemento de presión corporativa, se erige en una circunstancia imprescindible de vertebración de recursos humanos que debe ser un elemento de aprovechamiento necesario en el adecuado funcionamiento administrativo.

En segundo lugar, se trata de un Cuerpo de decidida vocación administrativa. La Administración, en cada funcionario, realiza una fuerte inversión de carácter económico y formativo que no se reduce al período de selección y prácticas posterior al ingreso, y que debe en todo caso rentabilizar. El ACE normalmente es un funcionario superior preparado específicamente para la Administración, que será el escenario en que plantea su perspectiva de carrera, probablemente en mayor medida que otros Cuerpos de elite cuyo planteamiento vital combina en mayor grado la Administración con el sector privado.

Funcionalmente, es destacable el alto grado de implantación en las áreas englobadas en los artículos 20 y 21 de la LOFAGE bajo el título de "servicios comunes": organización y recursos humanos, producción normativa, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares... La Ley realiza una previsión de los servicios netamente administrativos, que deberán estar presentes en todos los ministerios -vincularán, por tanto, a sus Reales Decretos de estructura- y que se definen con carácter horizontal. En este marco, la realización del estudio propuesto que analice la implantación de los ACE en los servicios comunes -y en el resto de las áreas- podrá resultar, además, una derivación necesaria a los efectos de anticipar e implantar eventuales previsiones del Estatuto de la Función Pública, por ejemplo, en materia de adscripción de plantillas por áreas funcionales.

También al hilo de lo que cabe prever como un incipiente debate -teniendo en cuenta la cercanía de la LOFAGE- acerca de la naturaleza de la función directiva, y, en general del régimen de función pública en base al futuro Estatuto de la Función Pública, cobra sentido la iniciación de un ejercicio colectivo de introspección acerca de elementos y señas estrictamente corporativas. Y, desde ese espíritu, se pretende contribuir a la reflexión mediante algunas consideraciones.

Cabe destacar en primer lugar, la existencia de una mejorable "imagen de marca". Problema que repercute en unos contornos no suficientemente nítidos y en el relativo desconocimiento por la opinión pública, en contraste con un alto grado de conocimiento interno. Esto tiene exponentes anecdóticos pero desgarradores como la cambiante pero casi siempre incorrecta reproducción de la denominación del Cuerpo en los medios de comunicación o la general utilización, aun después de que han transcurrido trece años desde la creación por la Ley 30/1984, de las denominaciones de los Cuerpos que se procedieron a integrar en el CSACE. Paradójicamente, esta circunstancia se puede apuntar como una prueba adicional de la decidida vocación y destino en la Administración de los ACE y, en sentido contrario, de falta de suficiente repercusión externa.

En segundo lugar, cabe estimar que el sistema de selección existente no sólo no resulta suficientemente sino que incluso tiende a camuflar la dificultad y rigor selectivo. No cabe duda de que el grado de responsabilidad que deriva del área funcional atribuido

a un Cuerpo tiene uno de sus elementos de origen -bien de forma directa o indirecta- en un sistema de selección riguroso.

Reivindicar, en este sentido, como elemento capital de vigencia la pluridisciplina personal y profesional que se requiere en la selección y que es un capital esencial en un Cuerpo General. La polivalencia de conocimientos, perspectiva y capacidad de adaptación a nuevos escenarios resulta imprescindible desde la perspectiva individual para actuar en cada momento en función de los constantes cambios de cultura que se suscitan en la Administración y para la cotidiana labor de resolución de problemas. Y como colectivo, es un elemento esencial para poder contribuir adecuadamente y estar a la altura de retos que, en concreto, plantea la Administración del Estado como su redimensionamiento, adaptación a la existencia de movimientos competenciales centrífugos hacia las instituciones europeas y hacia las restantes Administraciones Territoriales, conversión en una Administración "pensante" más que "ejecutora" e incluso seguimiento adecuado de las cambiantes directrices políticas.

5. La adaptación del proceso selectivo a los caracteres propios de la función directiva.

5.1.El temario como elemento de definición de áreas. La vigencia de un temario pluridisciplinar para los CSACE.

No cabe duda de que los temarios constituyen un claro instrumento de delimitación indirecta de las áreas de especialización -y, en consecuencia, de mayor implantación- de cada Cuerpo. De acuerdo con ello, en concreto el temario correspondiente al CSACE debe ser interpretado como un elemento de primera magnitud para exteriorizar las áreas donde la mayor cualificación corresponde a los ACEs y donde, por lo tanto, se debe producir su implantación natural.

A ello hay que unir la dificultad que representa la utilización de un sistema de reserva de puestos al Cuerpo -instrumento que disponen otros Cuerpos-, lo que derivará en que las áreas propias de implantación del CSACE hayan de venir definidas indirectamente por medio, entre otros aspectos, del temario.

Pues bien, desde esta óptica cabe resaltar que el temario CSACE tiene una estructura acumulativa que se considera necesario mantener. Es indicativo de la preparación pluridisciplinar y general del Cuerpo que constituye una de sus principales señas, que otorga una visión general de gran interés para el desempeño futuro y habilita la polivalencia de destinos.

Resaltar la corrección de la estructura del temario sostenido en los dos grandes pilares que rigen la actuación administrativa y que deberán, eso sí, potenciarse. Por una parte, las técnicas de gestión, imprescindibles para las exigencias presentes y futuras y elemento infradesarrollado en cuya implementación e implantación general cabe anticipar que se concretarán gran parte de las reformas y esfuerzos administrativos de los próximos

años. Y junto a ello el componente jurídico en sus diferentes vertientes.

Sería conveniente, en todo caso, realizar una potenciación de los bloques existentes en la actualidad mediante la adición de temas específicos vinculados a las áreas desempeñadas de forma habitual por miembros del CSACE (ayudas públicas, tramitación de asuntos previa al estudio de los asuntos por el Consejo de Ministros...).

Modificaciones de trascendencia adicionales como la supresión de especialidades deberá ir, en todo caso, precedida de un acuerdo suficiente en el colectivo. Aun pudiendo ser una decisión adecuada no se valora como una modificación imprescindible para la revitalización y cualificación del temario, objetivos prioritarios que se deben acometer. La inexistencia de consenso suficiente debería hacer decaer a una medida que podría tener efectos más de disgregación que de consolidación.

5.2: Inclusión de un bloque de "práctica administrativa" propio de los puestos directivos y condicionado al resultado de las Jornadas que se desarrollen al respecto.

Junto a los temas expuestos se considera importante potenciar el elemento característico del CSACE que desborda los temas referidos anteriormente para emparentarse con la función de administrar: el *know-how*, la forma de resolver cada problema, el conocimiento práctico de la Administración, de la manera de actuar en cada caso, de sus reglas formales e informales y de su funcionamiento.

Todos ellos son elementos directamente vinculados con la función directiva dispuesta en la LOFAGE que debe sostenerse -y de ahí su cobertura por criterios de profesionalidad y experiencia- en el conocimiento profundo de la práctica administrativa.

Esta cualidad especial queda perfilada en el bloque de "Técnicas gerenciales", que tiene una implicación directa desde la perspectiva expuesta con la naturaleza y objetivo de los CSACE. Su memorización tal y como se prevé actualmente, si bien no supone un elemento idóneo para acceder al conocimiento de un campo tan eminentemente práctico si se considera necesario para familiarizarse con ellos.

Pero el bloque de técnicas gerenciales se considera que debe ser completado en el temario al objeto de, precisamente, recoger la vertiente práctica-administrativa expuesta como elemento característico del CSACE.

A tal fin, podría considerarse la introducción de un bloque entero de temas bajo el título de "práctica administrativa" en la parte común del temario.

Se trata de una categoría que supera a los meros intereses corporativos al ser un elemento clave de conocimiento para el acceso a los puestos directivos y para la descripción y configuración de la de la función directiva.

Su inclusión deberá quedar, no obstante, condicionada al resultado del proceso de

protocolización de las características de cada área.

Los miembros del CSACE con experiencia en cada área concreta que se elija realizarían una ponencia de descripción "real" del mismo desde un punto de vista eminentemente "práctico" y de las consideraciones generales derivadas de su experiencia.

En las ponencias se debe tender a evitar la acumulación de órganos, las enumeraciones y el exceso de datos específicos de las organizaciones que existen en cada Ministerio. Tendrá como objeto principalmente la exposición desde la experiencia del desempeño del puesto durante un determinado período de tiempo de las circunstancias que se consideran relevantes en relación con el mismo y que derivan de la práctica, elemento que en todo caso debe estar presente. Deberían contener, en consecuencia, las conclusiones y rasgos generales que se estima necesario transmitir en relación con el área en que se imparte.

Hay que tener en cuenta que se tratará probablemente de los primeros trabajos que se realicen en la materia. Son muy reducidos los trabajos que son públicos en relación a aspectos concretos de la organización y funcionamiento administrativo, con lo que se requiere que el autor realice un trabajo de análisis de la actuación cotidiana de las unidades correspondientes y de su implantación en la generalidad de la Administración al objeto de deducir conclusiones.

La concurrencia de los ponentes ha de sostenerse en un compromiso de dedicación por lo que sería preferible su realización por un órgano predirectivo con disponibilidad que por un directivo con una carga de trabajo que impida su realización adecuada

En la delimitación de las áreas de estudio y caracterización debiera tenerse en cuenta de forma especial las áreas definidas como de "servicios comunes" en el artículo 20 de la LOFAGE: Criterios generales de Técnica normativa, las Unidades de Recursos Humanos, Secretarías Generales de los Organismos Autónomos y demás unidades, Secretarías Generales Técnicas: Vicesecretarías y unidades normativas, Unidades económico-financieras, áreas de preparación de asuntos de los Órganos Colegiados de Gobierno, Unidades de recursos administrativos, Oficinas de Información en el extranjero, Oficinas de Turismo en el extranjero...

La definición de estos aspectos permitirá un debate entre los directivos dispersos por la AGE implicados en cada área. Por ejemplo, los funcionarios del área de contratación de los diversos Ministerios podrían conocer por medio de la ponencia que se presentara la visión de uno de ellos e intercambiar experiencias al respecto. A tal efecto existen institucionalmente órganos que permiten en algunos casos la unificación de criterios y la coordinación de actuaciones entre los responsables de una materia concreta. Por ejemplo, la Junta Coordinadora de Publicaciones del Ministerio de la Presidencia engloba todos los representantes ministeriales en esta área.

Supondría asimismo el comienzo de una imprescindible aportación de los CSACE

a la investigación, el estudio y el debate acerca de la Administración, cuyo desarrollo hasta la fecha se ha realizado individualmente.

Representaría asimismo una necesaria aportación a lo que debe ser todo un proceso de definición de la función directiva de la Administración, que debe en gran parte sostenerse en la práctica.

Teniendo en cuenta las carencias de publicaciones sobre organización y funcionamiento real de la Administración y de sus principales órganos. cabe anticipar su interés para los estudiosos de la Administración -Ciencia Política y de la Administración y Derecho Administrativo principalmente- tanto en el campo universitario como externo al mismo.

En este aspecto se considera importante la potenciación de las relaciones entre la Universidad -principalmente las cátedras de Derecho Administrativo y de Ciencia Política y de la Administración- y el CSACE, aspecto que podría concretarse fomentando la asistencia de alumnos de ambas disciplinas interesados.

Podría significar un debate y documentación que podría ser utilizada de manera orientativa e indicadora por otras Administraciones en las que existieran órganos y actuaciones similares.

6. Conclusión

Nos encontramos en un momento crucial desde la perspectiva de la Administración y de la función pública. Su causa mediata hay que buscarla en la necesidad de que la Administración asuma y desarrolle el papel que la actualidad histórica le transmite de impulso y generación de servicios y de maximización de los recursos económicos existentes.

Y como causa más inmediata hay que referirse en primer lugar a las disposiciones de reciente aprobación como la LOFAGE y la Ley del Gobierno o en tramitación como el Estatuto de la Función Pública que profundizan en la regulación institucional de la Administración y -principalmente la LOFAGE- establecen las bases de la función directiva administrativa.

La consolidación como Cuerpo y el mantenimiento de su reputación pasa necesariamente -desde la única reivindicación del apoyo y respeto a la profesionalidad y desde la clara asunción del principio de lealtad política- por el grado de contribución técnica en la mejora de la Administración y también, por qué no, de esfuerzo de aportación de ideas a tal fin.

Y en este momento va a resultar clave la relevancia que ostenten los Administradores Civiles del Estado en la definición de los caracteres generales de la

función directiva y en el grado de especialización que se alcance en cada área. De ello derivará en gran parte el papel que ocupe en el modelo de Administración que se encuentra en diseño y en la delimitación de la función directiva.