FORO DE SEGURIDAD SOCIAL

Diciembre 2005

Nº 14

EDITORIAL **ANÁLISIS** LOS TÉCNICOS SUPERIORES DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ● DINÁMICA DE GRUPOS: "LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: PUNTOS CRÍTICOS" ● "EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN IBERMUTUAMUR" ● PAUTAS PARA EL DISEÑO DE UN ESTATUTO DE DIRECTIVO PÚBLICO PARA LAS ADMINISTRACIONES CONVENCIONALES ● "ADAPTACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL SIGLO XXI" ● "LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO" ● "EL MODELO EUROPEO DE CALIDAD Y LOS ESTILOS DIRECTIVOS" ● "LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA FUNCIÓN DIRECTIVA ORIENTADA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS" ● CONCLUSIONES DE LAS III JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL **DEBATE** "ENVEJECIMIENTO, CAMBIO SOCIAL Y MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL" **INFORMACIÓN** III JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL ● DOCUMENTOS ● RESEÑA JURISPRUDENCIAL ● INTERNACIONAL ● RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS ● NOTICIAS BREVES

EDITORIAL

SEGURIDAD SOCIAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Recientemente el Congreso de los Diputados ha admitido a trámite el proyecto de Ley sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin entrar a analizar el contenido de la propuesta por no ser este lugar adecuado para ello, sí debemos realizar algunas precisiones sobre su art. 165 dedicado a la Seguridad Social, cuyo texto íntegro se reproduce en las páginas de información de la Revista.

Por lo pronto si el artículo en cuestión se aprobara en sus términos, su contenido sería inconstitucional, y ello por las siguientes razones:

1) El Estado ostenta la competencia exclusiva para dictar la "legislación básica" de la Seguridad Social (art. 149.1.17.º CE), entendiendo el TC por legislación básica aquella que debe ser común y uniforme para todo el Estado. "Legislación", en este contexto, significa tanto las Leyes en sentido propio, las Leyes delegadas y los Decretos Leyes, como los reglamentos de ejecución de dichas normas legales. Con criterio finalista el TC entiende por legislación básica aquella que debe ser común y uniforme para todo el Estado (SSTC 32/1981, 102/1995, etc.), ¿y qué normas en cuanto básicas deben ser comunes y uniformes? El propio TC da la respuesta: las relativas a los "principios o criterios básicos, a las ordenaciones de carácter fundamental y general" sobre la materia (STC 1/1982). A tal categoría pertenecen las normas reguladoras de la estructura del sistema: campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas, bajas y variaciones, cotización, recaudación, acción protectora, gestión, régimen económico y régimen sancionador de la Seguridad Social.

Que se sepa, no existe ninguna norma básica del Estado que tenga establecida la competencia compartida en alguno de los cinco apartados que conforman el n.º 1 de dicho art. 165. La propia LGSS proclama el papel relevante del Estado en la materia, al declarar en su art. 4.1 que "corresponde al Estado la ordenación, jurisdicción e inspección de la Seguridad Social" y en su art. 1 que "el derecho de los españoles a la seguridad social, establecido en el art. 41 de la Constitución, se ajustará a lo dispuesto en la LGSS". Tampoco, que se sepa, conocemos ningún precepto de legislación estatal básica que establezca la competencia compartida en materia de dirección, vigilancia y tutela sobre Entidades Gestoras, Servicios Comunes ni Mutuas de la Seguridad Social.

2) Igualmente, el Estado ostenta competencia exclusiva en materia de "régimen económico" de la Seguridad Social, (art. 149.1.17.º CE), entendiendo por tal no sólo legislar sobre dicha materia, sino también ejercer globalmente cualesquiera funciones, sean normativas u organizativas o de gestión, referidas a dicho régimen económico (SSTC 124/1989, 195/1996). Muestra de esta competencia estatal es el principio de unidad presupuestaria, a cuyo tenor los principios de caja única y solidaridad financiera sólo pueden garantizarse mediante la "titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social" (STC 124/1989).

3) Es cierto que el propio art. 149.1.17.º, añade: «sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas», reconociendo así a estas Administraciones una competencia ejecutiva, de gestión o administración, que ha de desplegarse, lógicamente, dentro del marco de legislación básica del Estado y dentro del régimen económico establecido por éste. Como ha dicho el propio TC las facultades de gestión que integran la competencia de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos "serán sólo aquéllas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme" (STC 124/1989).

Piénsese, por otro lado, en la época en la que fue redactada la Constitución de 1978. Los procedimientos administrativos de reconocimiento del derecho a prestaciones, en todas sus fases, desde la iniciación a la terminación, además de ser manuales, respondían a particularismos de las entonces entidades gestoras, manteniendo su autonomía en los trámites administrativos.

4) La creación de la TGSS y la progresiva implantación de los procedimientos informatizados de gestión de prestaciones ha producido lo que se llama "gestión integral" (INSS, ISM, TGSS) en la que la iniciación, ordenación, instrucción terminación de dichos procedimientos aparecen íntimamente unidas, en orden a la verificación de los requisitos para acceder a la protección (afiliación, altas, situaciones asimiladas, períodos de carencia, etc.), fijar su cuantía (bases de cotización, bases reguladoras, pluriactividades, pluriempleo, etc.) y ordenar los pagos. Todas las fases, pues, de la "gestión integral", incluidas las auditoras y fiscalizadoras, están residenciadas en Servicios Comunes y Entidades Gestoras de la Seguridad Social (Gerencia de Informática, INSS, ISM y TGSS), e incluidas en su régimen económico. De donde resulta evidente que admitir la literalidad del precepto constitucional comprometería la unidad del sistema, perturbaría su funcionamiento económico e iría en contra del interés general.

5) Una última y breve consideración: la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social iniciada en 1989 y establecida a raíz de los Pactos de Toledo, que supone que las prestaciones de naturaleza contributiva dependen básicamente de las cotizaciones sociales, nos hace concluir en el sentido de que sin la

"voluntad concordada de los financiadores del nivel contributivo", es decir, de los trabajadores y de los empresarios, nada o poco se puede o debe hacer en una materia tan sensible con la Seguridad Social (Apartado K del Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, de 9 de octubre de 1996, Apartado XIV del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Seguridad Social, de 9 de abril de 2001, y Apartado V de la Propuesta de Medidas de Reforma de la Seguridad Social, de 4 de noviembre de 2005, todas ellas en relación con el art. 129.1 CE).

FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La celebración de las III Jornadas Técnicas de Seguridad Social en La Manga del Mar Menor ha coincidido con la presentación del Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo apartado V, n.º 25, está dedicado al estudio del personal directivo.

Resulta evidente que la complejidad y dimensión de las Administraciones Públicas requiere hoy para su gestión eficiente de directivos profesionales haciéndose necesaria su consolidación e institucionalización. La conveniencia de tal necesidad ha llevado precisamente a las Administraciones de los países del entorno europeo a dedicar en sus programas de modernización una especial atención al extracto directivo o alta función pública (iniciativa "Next Steps" en el Reino Unido, reforma de la "dirigenza" en Italia,…). Como ha puesto de manifiesto la doctrina española más solvente en la materia, una Administración moderna necesita de un grupo directivo profesionalizado, capaz de imprimir a la Administración las cualidades que debe tener toda gran organización productiva, basada en las técnicas del management, sin perjuicio de las peculiaridades que comporta su aplicación a la Administración.

Sin embargo, en nuestra Administración falta hoy –en comparación con la función pública de los demás países desarrollados– un grupo profesional directivo, destinado a desempeñar los altos cargos de dirección administrativa, con subordinación a las directrices políticas del Gobierno, como es lógico, y sin que ello quiera decir que no existan gestores públicos en buen número y calidad, como por ejemplo existen en un altísimo porcentaje en la Administración de la Seguridad Social. Pero como ha puesto de manifiesto la doctrina científica invocada, hoy los gestores se designan por el sistema de la confianza política y ese carácter les priva de la necesaria continuidad, aparte de que merma las garantías de su imparcialidad. El directivo, ya se extraiga de las propias filas del funcionariado superior –como debería ser lo normal– o incluso del exterior (de la empresa pública o privada), debe constituir un grupo responsable, sometido a evaluación, pero con garantías de estabilidad y dotado de todas las competencias de gestión necesarias, además de retribuido en consonancia con su función.

En el ámbito de la Administración del Estado, la LOFAGE (Ley 6/1997, de 14 de abril) abrió el camino para la creación de un grupo directivo profesional. En efecto, según su artículo 6.10, "los titulares de los órganos directivos (en concreto, Subsecretarios y Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, Subdirectores Generales, Subdelegados del Gobierno en las Provincias –no, en cambio, los Delegados del gobierno en las Comunidades Autónomas, que tienen un status político–, y personal directivo de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales) son nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia". Sin embargo, y como señala la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico, "el establecimiento de tales criterios no ha venido acompañado, hasta ahora, de elementos objetivos de comprobación".

El paso que dio la LOFAGE es importante en la perspectiva de la profesionalización de las funciones directivas. Y ha sido seguido por las disposiciones de la Ley 57/2003, de 16 de noviembre, de modernización del gobierno local, relativas a los órganos directivos de los municipios de gran población. Pero ello no basta, pues es necesario configurar legalmente un estatuto específico de la función pública directiva, donde se establezcan los derechos, deberes y responsabilidades específicas de este personal y, como es de desear, unas exigencias particulares de formación y selección. A este respecto, como señala SÁNCHEZ MORÓN, "no sería bueno confundir la naturaleza de las tareas directivas con una especie de carrera directiva, convertida en el último peldaño de la carrera profesional de los funcionarios superiores, pues el personal directivo, el gestor público, no es simplemente un profesional cualificado o experimentado, sino que participa más bien de las cualidades y del espíritu del director de empresa, del mánager, que no todo buen profesional posee ni tiene por qué poseer". ●

DICIEMBRE 2005

Edita:
Asociación Profesional
del Cuerpo Superior de
Técnicos de la Administración
de la Seguridad Social

Apartado de Correos n.º 4.048
28080 MADRID.
www.foross.org

Director:
Domingo A. Sánchez Navarro

Subdirector:
Juan José Sanjuán Marín

Jefes de Área
Política Asistencial de la Seguridad Social:
Antonio Villegas Villegas
Política Organizativa y de Gestión de la Seguridad Social:
Carlos Manuel Abad Ruiz
Economía de la Seguridad Social:
Emilio Miralles Crespo
Política de Garantía de los Derechos de la Seguridad Social:
Pedro Gete Castrillo
Asistencia Sanitaria:
Fernando de Benito Anguita
Protección por Desempleo:
Bernardo Díez Rodríguez

Administración:
Alejandro Slocker Torres

Documentación y Secretariado de Redacción
Rosario Cabezuelo Jiménez

Edición en Internet
José Eduardo Pérez Madrid

Consejo Editorial
Domingo A. Sánchez Navarro *(Presidente),*
Bernardo Gonzalo González *(Presidente de Honor),*
Luis Enrique de la Villa Gil,
Aurelio Desdentado Bonete,
José Vida Soria,
José Eduardo Pérez Madrid *(Presidente de ATASS)*,
Juan Chozas Pedrero,
Danny Pieters,
Alberto Palomar Olmeda,
Antonio Ojeda Avilés,
Manuel Aznar López,
José Montalvo Correa,
José María Galiana Moreno,
Faustino Cavas Martínez,

Imprime: Artegraf, S.A.
Depósito Legal: M. 12.287 - 2000
ISSN: 1578-4193
Tfno.: 91 475 42 12. Fax: 91 476 85 47

Esta publicación no se hace necesariamente solidaria con las opiniones expresadas en las colaboraciones firmadas.

Prohibido reproducir los contenidos de esta revista a no ser que se citen las fuentes o se pida permiso expreso de los responsables de la publicación.

SUMARIO

ANÁLISIS

4 "LOS TÉCNICOS SUPERIORES DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL"
Domingo Andrés Sánchez Navarro

17 DINÁMICA DE GRUPOS: "LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: PUNTOS CRÍTICOS".
Francisco Javier Calderón Pastor

25 "EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN IBERMUTUAMUR"
Heraclio Corrales Romeo

29 PAUTAS PARA EL DISEÑO DE UN ESTATUTO DE DIRECTIVO PÚBLICO PARA LAS ADMINISTRACIONES CONVENCIONALES
Alberto Palomar Ojeda

50 "ADAPTACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL SIGLO XXI"
María José Tarrero Martos

56 "LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO"
Francisco Javier Velázquez López

60 "EL MODELO EUROPEO DE CALIDAD Y LOS ESTILOS DIRECTIVOS"
Fidel Ferreras Alonso

78 "LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA FUNCIÓN DIRECTIVA ORIENTADA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS"
Javier Aibar Bernad

84 CONCLUSIONES DE LAS III JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

DEBATE

89 "ENVEJECIMIENTO, CAMBIO SOCIAL Y MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL"
Ramón Jáuregui y Vicente Martínez-Pujalte

INFORMACIÓN

100 ● III JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL ● DOCUMENTOS ● RESEÑA JURISPRUDENCIAL ● INTERNACIONAL ● RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS ● NOTICIAS BREVES

LOS TÉCNICOS SUPERIORES DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Domingo Andrés SÁNCHEZ NAVARRO

Funcionario del Cuerpo Superior Técnico de la Administración de la Seguridad Social

1. Introducción

Una de las características típicas de la evolución decimonónica del empleo público (y no solamente en España) fue la permanente tensión existente entre la clientelización y el reconocimiento de la igualdad en el acceso a los empleos públicos. Esa tensión se concretaba en la disyuntiva *merit system* y *spoil system*, es decir, entre presupuestos de profesionalización y entre cobertura de puestos de forma discrecional a través del sistema de botín o despojos.[(1)]

Esta división entre política y administración (o si se quiere, entre políticos y funcionarios) ha sufrido importantes cambios en las últimas décadas.[(2)]

La aparición de un tercer espacio intermedio entre ambos planos, llámesele directivos públicos, mánagers o gerentes públicos, parece una realidad incontestable

[(1)] *Sobre el* spoil system *y el* merit system, *Martínez Marín, A.: "Régimen Jurídico de los Funcionarios", 2.ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2001, págs. 45 y ss.*

[(2)] *Alba Tercedor, C.: "Administración y política", en Política y Sociedad, Vol. I, Estudios en homenaje a Francisco Murillo, Ferrol, Madrid, 1987, pág. 495.*

De izquierda a derecha: D. Domingo Andrés Sánchez Navarro, Director de Foro de Seguridad Social (ponente) y D. Bernardo Gonzalo González, Presidente de Honor de ATASS.

hoy en día,[3] si bien la dualidad políticos-funcionarios sigue contaminando la irrupción de ese tercer nivel.

La doctrina se ha planteado el estudio de las relaciones entre política y administración en lo que afecta a los puestos directivos de las Administraciones Públicas desde los siguientes puntos de vista:

a) Desde una perspectiva politológica, se ha llegado a decir que "la ocupación de la alta Administración por los partidos gobernantes, si bien es de una amplitud variable según regímenes, ha sido una constante en nuestro sistema político".[4]

b) Desde la forma parlamentaria de gobierno (donde sólo existe una genuina responsabilidad política institucional), la legitimación democrática del Gobierno[5], o si se prefiere el criterio de racionalidad democrática, deberá contraponerse a la legitimación por la eficacia o a la racionalidad gerencial[6].

c) El tercer punto de vista sería desde la vertiente organizativa; constitucionalmente, el binomio Gobierno-Administración se proyecta en dos grandes manifestaciones organizativas: por un lado, el Gobierno en sentido estricto; y por otro, la función pública profesional, ubicándose entre ambos lo que viene calificándose como "zona de confluencia" entre política y administración que viene a ser como una posición de bisagra entre el Gobierno y la Administración[7].

[3] *Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y directivos públicos", IVAP, Oñati, 1998, pág. 28.*

[4] *García Pelayo, M.: "El Estado de partidos", Madrid, 1986, pág. 121.*

[5] *López Guerra, L.: "Modelos de legitimización parlamentaria y legitimización democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución Española", Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 23. 1988.*

[6] *Parejo, L.: "Eficacia y Administración. Tres Estudios", Madrid, 1995, págs. 89 y ss.*

[7] *Ziller, J.: "Sistemas políticos administrativos en la Europa de los Doce", París, 1993, pág. 321.*

2. El modelo constitucional de relaciones entre política y constitucional y Administración en el derecho español

El hecho de reconocer que nuestro sistema de reclutamiento de directivos públicos está inspirado, principalmente, en criterios decimonónicos (y en particular en el *spoil system*)[8] no nos exime de analizar si ése es, en definitiva, el modelo diseñado por nuestro sistema constitucional o, por el contrario, se admite (siquiera sea potencialmente) otro distinto basado en criterios de profesionalidad y de rigor en la gestión de los asuntos públicos[9].

LA DOCTRINA SE HA PLANTEADO EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN LO QUE AFECTA A LOS PUESTOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DESDE LOS SIGUIENTES PUNTOS DE VISTA:

- DESDE UNA PERSPECTIVA POLITOLÓGICA
- DESDE LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO
- EL TERCER PUNTO DE VISTA SERÍA DESDE LA VERTIENTE ORGANIZATIVA.

Por supuesto, el sistema de relaciones entre política y administración debemos enmarcarlo en la forma de gobierno de parlamentarismo racionalizado que inspira nuestro sistema constitucional; la posición constitucional del Gobierno, pues, no ofrece duda alguna en cuanto órgano dotado de una legitimidad democrática derivada directamente del órgano representativo, formando parte por ello del núcleo político por excelencia del Poder Ejecutivo, Tanto el Gobierno central como los Gobiernos autonómicos gozan, pues, de un estatuto de órganos de naturaleza política. Sin embargo como dice JIMÉNEZ ASENSIO los problemas se sitúan en otro plano: ¿hasta qué punto esa caracterización del Gobierno fundamenta el uso de la discrecionalidad política en la provisión de puestos directivos de las Adminsitraciones Públicas?[10].

3. Fundamento constitucional de la discrecionalidad política en la provisión de puestos directivos en las Administraciones Públicas

De la función específica de dirección de la Administración Pública que el art. 97 de la CE atribuye al Gobierno[11], se puede derivar con relativa facilidad que éste dispone de unos márgenes razonables de discrecionalidad para designar personas de su confianza en los niveles superiores de la alta Administración. Sin embargo, siendo esto cierto, tal atribución debe tener unos límites: otra cosa sería bendecir la politización absoluta de la provisión de puestos de responsabilidad en la Administración.

Efectivamente, existen una serie de principios constitucionales que impiden de hecho tal operación (principios de objetividad, igualdad, eficacia, eficiencia y economía, mérito y capacidad, etc.) y para cuya aplicación concreta habrá de estarse a lo que, conforme con el art. 97 CE, dispongan las leyes (en nuestro caso LOFAGE, ley del Gobierno y futuro Estatuto de la Función Pública).

En este punto, pues, late lo que la doctrina denomina, dentro de las relaciones política-administración, tensión entre racionalidad política o legitimidad democrática y racionalidad gerencial o profesional (es decir ente el *spoil system* y el *merit system*).

Tras la entrada en vigor de la LOFAGE y la Ley del Gobierno, existen una serie de puestos cuyo nombramiento discrecional se justifica en el principio de ra-

---

[8] Así se ha dicho con indudable acierto que "la extensión del área de dirección política de la Administración y la absoluta discrecionalidad del sistema de libre designación y remoción de cargos superiores... han permitido carreras fulgurantes basadas en fidelidades ideológicas o personales y repentinas caídas en desgracia", Sánchez Morón, M.: "La corrupción y los problemas del control de las Administraciones públicas", Madrid, 1997, pág. 197.

[9] La herencia cultural-burocrática ha mediatizado la implantación de un sistema de configuración de la alta Administración a partir de la transición política, puesto que ese sistema ha importado las lacras de la clientelización y consiguiente politización que han estado presentes en la formación de la Administración española durante los dos últimos siglos, Robles Egea, A.: "Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea". Madrid, 1996, y Alvarado, J.: "Poder, economía, clientelismo", Madrid, 1997.

[10] Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y directivos públicos", cit., pág. 37.

[11] Art. 97 CE: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes".

cionalidad democrática, aunque la distancia efectiva entre el órgano representativo y el nivel orgánico en cuestión sea, en algunos casos, considerable; véase si no el siguiente cuadro[12] referido al Gobierno y Alta Administración en el Estado de acuerdo con la LOFAGE y la Ley del Gobierno:

GOBIERNO Y ALTA ADMINISTRACIÓN EN EL ESTADO (LEY DEL GOBIERNO Y LOFAGE)

ALTA ADMINISTRACION:

A) Órganos superiores

- Ministros *
- Secretarios de Estado *

B) Órganos directivos

- Subsecretarios * (1)
- Secretarios Generales * (3)
- Secretarios Generales Técnicos * (1)
- Directores Generales * (2)
- Subdirectores Generales ** (1)

C) Órganos directivos territoriales

- Delegados del Gobierno * (3)
- Subdelegados del Gobierno ** (1)

** Tienen la consideración de altos cargos.*
*** No tienen la consideración de altos cargos.*
(1) Reclutados entre funcionarios.
(2) Reclutados entre funcionarios, preferentemente.
(3) Reclutados entre cualquier círculo de personas.

Parece evidente que en todos estos puestos, unos de designación política, otros de libre designación, se produce una tensión entre la racionalidad política o democrática y la racionalidad en clave de eficacia o profesional. Si se prima exclusivamente la legitimidad democrática se apartan los criterios de eficacia o profesionales, mientras que si se utilizan únicamente éstos puede producirse una situación de falta de sintonía evidente entre el Gobierno y la alta Administración.

A partir de aquí JIMÉNEZ ASENSIO entiende[13] que cabe una lectura constitucional que tenga en cuenta el dato de que la función de dirección de la Administración que ostenta el Gobierno, así como la legitimación democrática de éste, no supone necesariamente que se inapliquen de modo absoluto a la alta Administración determinados principios constitucionales, tales como la *objetividad* en la actuación de la Administración pública, la *eficacia, la igualdad* en el acceso a cargos y funciones públicas, el *mérito y la capacidad*, En otro caso no tendría sentido el contenido del art. 31.2 de la CE al decir que "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía".

Todo ello implica que la Administración debe inspirarse en pautas de funcionamiento enteramente profesionales a la hora de disponer de sus recursos públicos, con el fin de que la gestión de éstos no produzca despilfarros económicos, encarecimiento de costes o mala utilización de los instrumentos de gestión de los que dispone todo directivo público.

Sin embargo esta interpretación choca frontalmente con el alcance objetivo que el Tribunal Constitucional ha dado a los art. 23.2 y 103.3 de la CE, lo que hace necesario distinguir entre cargos de designación política y puestos de libre designación[14], proyectándose ambos sobre un círculo concreto de funcionarios, si bien en la libre designación existe convocatoria pública.

3.1 PUESTOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA

Actualmente los cargos de designación política (cuya expresión típica son los altos cargos) están excluidos del ámbito de aplicación del art. 23.2 CE, de acuerdo con la interpretación efectuada por la jurisprudencia y la doctrina más reciente[15].

[12] Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y directivos públicos", cit., pág. 48.

[13] Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y directivos públicos", cit., pág. 49.

[14] El art. 23.2 de la CE establece que "Asimismo (los ciudadanos) tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes"; y el 103.3 "La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

[15] Entre otros, García Roca, J.: "La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales, del art. 23.2 de la CE". Revista de las Cortes Generales, n.º 34, Madrid, 1995; Martín Núñez, E.: "El Régimen constitucional del cargo público", Barcelona, 1996.

3.2 PUESTOS DE LIBRE DESIGNACIÓN

Si bien el Tribunal Constitucional puso inicialmente de relieve que el art. 23.2 se aplicaba no sólo al acceso a los funcionarios públicos, sino también a la provisión de puestos (entre otras, SSTC 75/1983, 15/1988 y 47/1989), en momentos posteriores ha ido relativizando la importancia de ese pronunciamiento inicial, hasta transformarlo en prácticamente inoperante, postura acogida por algún sector doctrinal[16].

Efectivamente el TC en su sentencia 99/1987 indicó, de acuerdo con el ámbito objetivo de la reserva de ley introducida por el art. 103.3 CE, que "corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas". En coherencia con tal razonamiento, la Ley 23/1988 (que modificó la Ley 30/1984, MRFP) estableció que podrán cubrirse (por libre designación) "aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones", añadiendo que "en la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector General, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo".

Sentencias posteriores del TC han confirmado lo anterior; como más significativas la 192/1991; la 200/1991[17], cuya doctrina fue confirmada por la 293/1993[18], la 365/1993 y reiterada por la 95/1997, 127/1995, 17/1996 y 202/1997, en las que expresamente se indica que la libre designación es compatible con las previsiones constitucionales que aparecen recogidas en los art. 23.2 y 103.3 CE.

La doctrina ha criticado duramente el contenido de estas sentencias; así JIMÉNEZ ASENSIO ha dicho que resulta paradójico que se recurra al principio de eficacia para justificar que los principios de mérito y capacidad deban ceder ante otros criterios en la provisión de puestos en la Administración Pública, pues nada mejor garantizaría la eficacia que llevar a cabo los nombramientos de directivos con personas que tengan capacidad y mérito contrastadas. La propia Sentencia 293/1993 llega a decir para justificar la discrecionalidad en la provisión de puestos que "el perfil profesional de algunos puestos de trabajo requiere ciertas cualidades subjetivas, conocimientos o una especial dedicación". ¿Qué es eso sino la capacidad?.

FÉREZ FERNÁNDEZ ha puesto también en cuestión la polémica doctrina del TC, al decir que "no es admisible rebajar su rigor (se refiere a los art. 23.2 y 103.3 CE) o intensidad en el desarrollo de la carrera administrativa o profesional utilizando criterios ajenos a estos parámetros… El mérito y la capacidad deben ser la regla para la adjudicación de puestos y funciones"; el problema de fondo, añade FÉREZ, "sigue siendo la delimitación de para qué puestos y funciones dejan de ser estos principios los exclusivos"[19].

Como se observa, la tensión entre la racionalidad democrática y la racionalidad gerencial está presente en la provisión de puestos directivos en la Administración. Desde las previsiones constitucionales examinadas, sería adecuado limitar los márgenes de discrecionalidad a los casos en que así fuera razonable.

Sin embargo, a nadie escapa que ésa es una operación atribuida básicamente al legislador (estatal o autonómico).

---

[16] Fernández Farreres, G.: "Régimen Jurídico de la Función Pública y Jurisprudencia Constitucional". Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n.º 12, 1992, pág. 67; García Roca, J.: "La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del art. 23.2 de la Constitución". Revista de las Cortes Generales, 1995, pág. 80.

[17] En estos términos se expresaba el Tribunal: "Pues, en efecto, siendo el derecho del artículo 23.2 CE un derecho de configuración legal, puede la Administración legítimamente dentro de los concursos para la provisión de vacantes o puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública (y, por tanto, acreditado los requisitos de mérito y capacidad) tener en cuenta otros criterios distintos que no guarden relación con éstos, en atención, precisamente, a una mayor eficacia en la organización de los servicios o la protección de otros bienes constitucionales" (fundamento jurídico 4).

[18] Así reza el razonamiento del TC: "es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos enderezados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos".

[19] Férez Fernández, M.: "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado", DA, n.º 241-242, 1995, pág. 113.

4. Administración de la Seguridad Social y Órganos Directivos

Por Administración de la Seguridad Social hay que entender el conjunto de Entidades Gestoras y Servicios Comunes a que se refiere la disposición adicional sexta de la LOFAGE, a la que se aplican, con algunas excepciones, las previsiones relativas a los organismos autónomos; en consecuencia:

- Son o forman parte de las Administraciones Públicas: como Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, están afectadas por las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas (arts. 1 y 2 LRJ-PAC), con las excepciones señaladas en la disposición adicional sexta de la misma Ley. Igualmente están afectadas por los principios generales señalados en el art. 3 LRJ-PAC.

- Como Organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, son Entidades de Derecho público afectadas por la LOFAGE y sus principios [art. 44.2.a) en relación con los arts. 3 y 1 LOFAGE], siéndoles de aplicación el régimen jurídico de los Organismos autónomos, con las excepciones señaladas en el párrafo segundo de la disposición adicional sexta, que en algunos casos son meramente teóricas, pues su aplicabilidad conduce a la norma general (personal, régimen presupuestario, contratación, intervención, etc.).

- Como Organismos autónomos, es decir como Organismos públicos, serán los Estatutos los que determinen sus respectivos órganos directivos, si bien en esta materia rige la legislación específica de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes (disposición adicional sexta LOFAGE).

4.1 ENUMERACIÓN

La enumeración de los órganos directivos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes se encuentra recogida en las normas que regulan sus respectivas estructuras orgánicas[20], que distinguen junto con los órganos de control y vigilancia de la gestión (Consejos Generales y Comisiones Ejecutivas) los Órganos de Dirección, entre los que incluye a los Directores Generales, Secretarios Generales y Subdirectores Generales; como tales órganos directivos no se mencionan expresamente a los Directores Provinciales, a pesar de su inequívoco carácter directivo[21]. Lo que sí hacen dichas disposiciones es encomendarles una serie de *competencias*[22], entre las que destacan las de dirección de las actividades para el cumplimiento de sus fines (así, arts. 5.1 y 15.2 RD 2583/1996, INSS; art. 1.2 RD 2358/1982, ISM; arts. 3.1 y 7.2 RD 1314/1984, TGSS).

> TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LOFAGE Y LA LEY DEL GOBIERNO, EXISTEN UNA SERIE DE PUESTOS CUYO NOMBRAMIENTO DISCRECIONAL SE JUSTIFICA EN EL PRINCIPIO DE RACIONALIDAD DEMOCRÁTICA... PARECE EVIDENTE QUE EN TODOS ESTOS PUESTOS, UNOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA, OTROS DE LIBRE DESIGNACIÓN, SE PRODUCE UNA TENSIÓN ENTRE LA RACIONALIDAD POLÍTICA O DEMOCRÁTICA Y LA RACIONALIDAD EN CLAVE DE EFICACIA O PROFESIONAL.

4.2 LA POTESTAD DE DIRECCIÓN

La potestad de dirección implica el poder de dictar órdenes concretas e instrucciones generales de obligado cumplimiento para la actuación de los órganos inferiores, no teniendo, en caso de incumplimiento, consecuencias sobre la validez de los actos dictados por el órgano inferior "limitando sus efectos a los de destitución o cese, en su caso, y a los disciplinarios previstos en la legislación de funcionarios"[23].

A la potestad de dirección se refería genéricamente el art. 7 de la vieja LPA de 1958, al señalar que "los ór-

[20] RD 2583/1996, 13 diciembre (INSS); RD 1600/2004, de 2 de julio, disposición final tercera (IMSERSO); RD 1414/1981, 3 de julio (ISM); RD 1314/1984, 20 de junio, modificado por RD 291/2002, de 22 de marzo (TGSS).

[21] Las Direcciones Provinciales de las Entidades y Servicios Comunes se consideraron por la LOFAGE (art. 35), servicios no integrados en las Delegaciones del Gobierno. La LMRFP considera a los Directores Provinciales personal directivo (art. 20.1.b).

[22] Sobre la utilización de las expresiones "competencia" y "atribuciones", véase mi obra "La gestión de la Seguridad Social en España", CES, Madrid, 2003, pág. 142.

[23] Cosculluela Montaner, L.: "Manual de Derecho Administrativo", cit, pág. 174. En este sentido, véase artículo 21.2 LRJ-PAC.

ganos superiores podrán dirigir con carácter general la actividad de los inferiores mediante instrucciones y circulares". Se trataba, por tanto, de una facultad que únicamente podía ejercerse de manera general y no individualizadamente. La dirección venía a ser así, no como una orden, sino como la indicación de un criterio que el inferior ha de aplicar con responsabilidad en el ejercicio de sus competencias propias. La vigente LRJ-PAC, en su art. 21, mantiene esta posición que completa con ciertas precisiones referentes a su eventual publicación insistiendo en la jerarquía como justificativa de la potestad de dirección y sustituyendo la expresión "circulares" por la de "órdenes de servicio"[(24)]. En cualquier caso, nunca se insistirá lo suficiente sobre el hecho de que la potestad de dirección no incluye la de decisión. O en otras palabras: "el superior no puede decidir por el inferior (en lugar de él), dado que la jerarquía no implica sustitución de facultades decisorias desde el momento en que respeta la individualización intransferible del ejercicio de la competencia[(25)].

> LA LEY 23/1988 ESTABLECIÓ QUE PODRÁN CUBRIRSE (POR LIBRE DESIGNACIÓN) "AQUELLOS PUESTOS QUE SE DETERMINEN EN LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO, EN ATENCIÓN A LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES", AÑADIENDO QUE "EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS, ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SÓLO PODRÁN CUBRIRSE POR ESTE SISTEMA LOS PUESTOS DE SUBDIRECTOR GENERAL, DELEGADOS Y DIRECTORES REGIONALES O PROVINCIALES, SECRETARÍAS DE ALTOS CARGOS, ASÍ COMO AQUELLOS OTROS DE CARÁCTER DIRECTIVO O DE ESPECIAL RESPONSABILIDAD PARA LOS QUE ASÍ SE DETERMINE EN LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO".

4.3 NOMBRAMIENTO DE SUS TITULARES

Respecto al nombramiento de sus titulares, el art. 46 LOFAGE tiene establecido que "se regirá por las normas aplicables a la Administración General del Estado", debiendo distinguirse entre la figuras de los Directores Generales, los Subdirectores Generales y los Directores Provinciales.

4.4 DIRECTORES GENERALES: SINGULARIDADES RESPECTO A SU DESIGNACIÓN POLITICA

Constituye un caso típico de designación política; son nombrados (y separados) por RD de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del art. 6 de la LOFAGE, "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, salvo que el RD de estructura del Departamento permita que, en atención a *las características específicas de las funciones de la Dirección General,* su titular no reúna dicha condición de funcionario (art. 18.2 LOFAGE)

Respecto a las exigencias legales establecidas para el nombramiento de los Directores Generales establecemos las siguientes peculiaridades:

4.4.1. CRITERIOS, COMPETENCIA PROFESIONAL Y EXPERIENCIA

Los criterios que deberán atenderse (como normas o reglas para conocer la verdad)[(26)] para tal acto se refieren a la "competencia profesional" y a la "experiencia", advirtiéndose inmediatamente las dificultades que entraña averiguar tales exigencias, sobre todo porque el legislador no explica la forma en la que puedan acreditarse ambas, al no venir el establecimiento de tales criterios acompañado de elementos objetivos de comprobación. La "competencia" supone aptitud, idoneidad; y ser competente equivale a ser un buen conocedor de una técnica, de una disciplina, de un arte. Para nosotros la competencia equivale a autoridad científica y respecto a la expresión

---

[(24)] El art. 21.1 LRJ-PAC reza así: "los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio. Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones u órdenes de servicio se publicarán en el periódico oficial que corresponda". Sobre esta materia, Lorenzo De Membiela, J.B.: "Instrucciones y órdenes de servicio en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social", Aranzadi Social, 1998, V, págs. 725 a 737.

[(25)] Nieto, A.: "La jerarquía administrativa", en DA, cit., pág. 30, y añade: "idénticos o similares objetivos se consiguen a través de técnicas distintas de la potestad de dirección, como pueden ser las de programación y planificación".

[(26)] "Diccionario de la Lengua Española", Real Academia Española, vigésimo primera edición, pág. 598.

"experiencia", hay que referirla a la "enseñanza que se adquiere con el uso, la práctica o el vivir"[(27)].

4.4.2. CRITERIOS EN EL SECTOR PRIVADO.

El legislador podría haber optado por señalar otros criterios; por ejemplo, en el ámbito de la empresa privada se ha intentado definir qué es un directivo, sobre los siguientes roles[(28)]:

ROLES DEL TRABAJO DIRECTIVO

ROLES "INTERPERSONALES"
- Rol de enlace
- Rol de representación
- Rol de líder

ROLES "INFORMATIVOS"
- Rol de monitor
- Rol de difusor y portavoz
- Rol de control

ROLES DE DECISIÓN
- Rol de resolución de conflictos
- Rol "empresarial" o innovador
- Rol negociador
- Rol asignador de recursos

ROLES DE CONCEPTUALIZACIÓN

Otros análisis de la empresa privada permiten señalar otras particularidades; así para el Monitor Español de Reputación Corporativa 2005 (MERCO), el perfil ideal de los directivos españoles, de acuerdo con la investigación elaborada a partir de las respuestas de 810 directivos de grandes empresas y catedráticos y tamizada con la opinión de varios grupos de expertos, permite establecer una clasificación de los atributos más valorados, a saber:

MERCO, PERFIL DIRECTIVOS ESPAÑOLES

- Visión estratégica y cumplimiento de objetivos
- Visión comercial
- Impulsor de comportamientos éticos
- Habilidad par mantener unida a la plantilla (aglutinador de equipos)
- Carácter innovador
- Buen comunicador
- Proyección internacional

Sin embargo y volviendo de nuevo a la LOFAGE resulta relevante que sea "de aplicación en el desempeño de sus funciones:

– La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada.

– La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria" (art. 6.10).

4.4.3. RESPONSABILIDAD DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS

En este punto conviene recordar que "definir lo que es un directivo público sin hacer aparecer la noción de la responsabilidad es inviable dado que precisamente lo que contribuye a identificar con precisión su contorno es el hecho de ser un colectivo con un sector delimitado de competencias de gestión administrativa, que abarca todo un conjunto de poderes de realizar actos y de organizar y disponer de medios y de estructuras para obtener unos determinados resultados en el marco de unos objetivos predeterminados"[(29)]. Plena autonomía y responsabilidad son, pues, parámetros clave en su interrelación para la caracterización de la figura del directivo público, hasta el punto de que una insuficiente atención a la autonomía y a la profesionalidad de los directivos puede bloquear en la

[(27)] *"Diccionario de la Lengua Española", Real Academia Española, vigésimo primera edición, cit., pág. 523 y 935.*

[(28)] *Fuentes: Mintzbert, H.: "La naturaleza del trabajo directivo", Barcelona, 1991, págs. 90 y ss; Losada, C.: "Las especialidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva", Documentación administrativa, 1995, págs. 241-242.*

[(29)] *Rodríguez Pontón, F.J.: "La responsabilidad como faceta clave del régimen jurídico de los directivos públicos: planteamiento general", Revista de Estudios Locales, extra, junio 2003.*

Domingo Andrés Sánchez Navarro, Director de Foro de Seguridad Social (ponente).

práctica cualquier intento de exigencia de su responsabilidad específica. En este sentido hay que ser consciente de la unidad lógica que forman el momento del nombramiento y el posterior desarrollo de las actividades de los directivos. Cuando se critica la excesiva politización de la selección de los mismos, precisamente no se hace sólo por el hecho en sí del nombramiento (que obviamente es de designación política) sino sobre todo porque ello tendrá un peso determinado en las condiciones de tal desarrollo. Si la relevancia en un nombramiento es solamente la confianza política es normal que el directivo preste atención a sus actuaciones de modo preferente en cuanto puedan implicar la quiebra de ese lazo de confianza política, y no tanto en cuanto al cumplimiento en sí mismo de sus objetivos. La dependencia casi exclusiva de un lazo de confianza política se opondría a una gestión centrada en el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos confiados al directivo[(30)], y se opondría también a un sistema claro de responsabilidad del directivo, que no se verá obligado a responder más que ante sus designantes[(31)]. Tiempo de permanencia en el puesto, claridad en la fijación de los objetivos, recursos disponibles y sistema de retribuciones, son factores que inciden también en el funcionamiento de la responsabilidad.

Pero ¿cuál es la responsabilidad específica de los directivos públicos? Lo específico en este caso se encuentra en la responsabilidad por los resultados obtenidos, a la vista de los objetivos fijados y de los recursos disponibles. PALOMAR entiende que "la responsabilidad por la gestión debe ser un mecanismo de carácter profesional que enfrente al directivo o al empleado público con sus obligaciones en el seno de una evaluación con tintes objetivos y con independencia de que además y por añadidura pueda existir responsabilidad disciplinaria por aquello que no ha hecho o que ha dejado de hacer, con una clara incidencia en la carrera de los funcionarios públicos"[(32)].

Por lo que se refiere a los funcionarios públicos podemos aludir a una doble manifestación de la responsabilidad; de un lado, la establecida en el art. 6.f) .del Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, RD 33/1986, de 10 de enero, así como la tipificación de determinadas faltas recogidas en sus arts. 7 y 8[(33)]; y de otro, los supuestos de exigencia de responsabilidad patrimonial y penal establecida en los arts. 145 y 146 de la LRJ-PAC.

4.4.4. CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

Mas dificultades entraña el diseño o establecimiento de un sistema de evaluación, de valoración de

---

(30) Matas Dalmases, J.: "Las elites políticas de la Administración. Los altos cargos de la Generalitat de Catalunya", Cedes, Barcelona, 1996, págs. 325-327.

(31) Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y Directivos Públicos", cit., págs. 145-146.

(32) Palomar Olmeda, A.: "Pautas para el diseño de un Estatuto de directivo público en el marco de las Administraciones convencionales", www.congres.lluert.net/comunicacioons/grup4/palomar.pdf, 2002, pág. 9.

(33) Art. 6.f): la notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas. Art. 7.i): la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave. Art. 8.d): el descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.

la actividad de los directivos, que permita hacer visibles y comparables, en definitiva, los resultados a los que llegan. Una vez más, en el caso de nuestro Derecho vigente, la LOFAGE no brilla precisamente por su concreción. Sus previsiones terminan en la literalidad del citado art. 6.10. No se establecen, pues, mecanismos o instrumentos concretos ni, por ejemplo, consecuencias o procedimientos que concreten lo que sucede cuando existe un incumplimiento, de manera que es difícil que así se ponga en funcionamiento el sistema; carencias éstas que son más preocupantes aún en la medida en que tampoco recoge lo que incluía un proyecto de la LOFAGE anterior[(34)].

4.4.5. NOMBRAMIENTOS RECAÍDOS EN PERSONAS QUE NO OSTENTAN LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIOS

Esta particularidad queda referida a la posibilidad de que el nombramiento recaiga en persona que no ostente la condición de funcionario, siempre *"que el RD de estructura del departamento"* lo permita *"en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General"*. Así ha sucedido, por ejemplo, en la actual estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (RD 1600/2004, de 2 de julio) en donde aparecen las Direcciones Generales de Integración de los Inmigrantes; la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo y la Dirección General del Instituto Social de la Marina (disposiciones adicionales séptima y octava).

Constituye ello una excepción de la norma general, fruto de la potestad organizatoria del Gobierno basada en el principio de legitimidad democrática; precisamente por eso, por constituir una excepción debe ser utilizada objetiva y razonadamente. Así se desprende de la Sentencia del TS de 21 de marzo de 2.002 (Ar. 2622), en donde se señala, entre otros, que "no siendo incondicionada la atribución que la Ley confiere al Consejo de Ministros para sustraer una determinada dirección general a su régimen de provisión ordinario entre funcionarios de carrera […] la decisión de aquel órgano exige, para su validez, además del respeto de los elementos reglas, que la justificación sea objetiva y expuesta en términos que permitan comprender las razones por las cuales la decisión misma es adoptada….".

NUNCA SE INSISTIRÁ LO SUFICIENTE SOBRE EL HECHO DE QUE LA POTESTAD DE DIRECCIÓN NO INCLUYE LA DE DECISIÓN. O EN OTRAS PALABRAS: "EL SUPERIOR NO PUEDE DECIDIR POR EL INFERIOR (EN LUGAR DE ÉL), DADO QUE LA JERARQUÍA NO IMPLICA SUSTITUCIÓN DE FACULTADES DECISORIAS DESDE EL MOMENTO EN QUE RESPETA LA INDIVIDUALIZACIÓN INTRANSFERIBLE DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA.

La motivación, pues, en este punto resulta fundamental, debiendo vincularse "las funciones de la Dirección General" con los cometidos habituales de los Cuerpos de funcionarios que potencialmente podrían desempeñar la misma, de forma tal que "a igual contenido funcional no puede existir una respuesta organizativa diferenciada". Como dice la propia sentencia "la exclusión de la reserva a favor de funcionarios de carrera con título superior vendrá justificada, normalmente, por el hecho de que las funciones de una determinada dirección general no se corresponden con las correlativas, en cuanto a preparación experiencia y cometido, asignadas a aquellos funcionarios".

Se trata de una interpretación ciertamente restrictiva, pero de la que no puede decirse que no cuente con claros precedentes en nuestra legislación de función pública, ya que este mismo criterio es el que se utiliza históricamente para determinar la posibilidad de contratar personal laboral en el seno de la Administración pública aun después de la reforma que se opera con la publicación de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación parcial de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública y que es consecuencia, fundamentalmente, de la STC de 11 de junio de 1987 (RTC 99/1987)[(35)].

4.4.6. FUNCIONARIOS DE CUERPOS SUPERIORES

La última singularidad va referida a la condición de funcionarios de carrera en la que tiene que recaer el nombramiento en los supuestos generales. Más allá de alguna imprecisión como la referencia a los funcio-

[(34)] *El art. 7.9 del Proyecto LOFAGE de 1994 disponía: "la responsabilidad de la organización profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, valorando en particular el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas de actuación correspondientes, el funcionamiento de la organización que de él dependa y la eficaz utilización de los medios adscritos" y el "control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, que atenderá, en todo caso, el grado de consecución de los objetivos y la capacidad y profesionalidad manifestada en la gestión".*

[(35)] *Palomar Olmeda, A.: "Potestad organizatoria y directivos públicos", Actualidad Aranzadi, n.º 531, mayo 2002.*

narios para los que se exija titulación superior que debe querer decir a los funcionarios en cuyos Cuerpos de origen se hubiera exigido titulación superior para su acceso, la LOFAGE va a suponer, inicialmente, una apuesta definitiva por un modelo de directivos públicos que supere la situación anterior, cuyas designaciones para altos cargos eran, al menos aparentemente, los de la confianza política, suponiendo ello una optimista consagración del "principio de profesionalización de la Administración General del Estado" (Apartado VIII de la exposición de motivos de la LOFAGE).

4.5. SECRETARIOS GENERALES Y SUBDIRECTORES GENERALES

La legislación específica que regula la estructura orgánica de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes los cita expresamente como "órganos de dirección[(36)], aunque, si se hubiera omitido esta circunstancia, la LOFAGE los considera expresamente órganos directivos en su art. 6.2.B).c), precepto expresamente aplicable a la Administración de la Seguridad Social, conforme disponen los arts. 44.2.a) y 46 de la misma Ley.

Hay que decir respecto a los Secretarios/as Generales de Entidades y Servicios que orgánicamente tienen la consideración de Subdirecciones Generales, por cuya circunstancia no les son de aplicación la normativa que regula la figura de Secretario General (art. 16 LOFAGE) y sí las previsiones contenidas en su art. 19. Se trata de unos órganos de libre designación por el Ministro o el Secretario de Estado del que dependan (previa convocatoria pública), efectuándose "entre funcionarios de carrera de la Administración General del Estado y en su caso (y esto constituye una variante respecto a los Directores Generales) de otras Administraciones Públicas, cuando así lo provean las normas de aplicación" (RPT, en su caso). Los demás requisitos de competencia profesional, responsabilidad, control y evaluación son los mismos que los exigidos al Director General.

4.6. DIRECTORES PROVINCIALES

La figura del Director o Delegado Provincial no es objeto de tratamiento en la LOFAGE. Su regulación está contenida en las disposiciones específicas (estructuras orgánicas de las Entidades y Servicios) que venimos citando que le atribuyen importantes "competencias de dirección, ejecución, control e inspección de las actividades" propias del Organismo en cuestión, además de asumir "la jefatura del personal encuadrado orgánicamente en la Dirección Provincial".

Don Bernardo Gonzalo González, Presidente de Honor de ATASS.

Se trata de órganos, al igual que los Subdirectores Generales, de libre designación, en los términos previstos en el art. 20.1.b) de la LMRFP, y aunque la normativa específica invocada no diga nada al respecto, es evidente que a los mismos les es de aplicación también las previsiones contenidas en el n.º 10 del art. 6 (competencia profesional y experiencia, responsabilidad profesional, personal y directa y la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior) conforme disponen los arts. 44.2.a), 46 y 51, todos ellos de la LOFAGE.

[(36)] *Vid. n.º 20.*

5. Estatuto de la Función Pública/ Estatuto Función Directiva

La calidad de la función pública es un factor importante de la gobernabilidad de nuestro tiempo, y los problemas de la función pública no son problemas de los funcionarios, sino problablemente de la función pública como institución, es decir, problemas de la sociedad española que no pueden resolverse si no se dispone de la función pública adecuada[37]. Ello justificaría la aprobación del tan esperado Estatuto de la Función Pública, que además serviría par impulsar una reforma paralela de la función directiva en las Administraciones Públicas, cuya singularidad justificaría la elaboración de un Estatuto de los directivos públicos[38].

No debe extrañar, por tanto, que en todos los programas de modernización, incluso en programas de Gobierno, comparecencias, declaraciones periodísticas, etc., la función directiva de las Administraciones Públicas ha sido siempre objeto de atención prioritaria.

Así por ejemplo, en el proyecto de LOFAGE presentado en 1994 por el Gobierno de turno, se incluía la figura del "directivo público" en su exposición de motivos, referencia que también se recoge en la Memoria que acompañó a la actual LOFAGE. Antes, en 1996, el entonces Ministro de Administraciones Públicas, en una comparecencia ante el Senado, decía lo siguiente a propósito de la Función Pública: el Estatuto básico de la Función Pública, entre otras cosas, debía contener el "sistema de ordenación profesional, examinando dos puntos fundamentales: los grupos de clasificación y la estructura de cuerpos y escalas; la carrera profesional, […] y al mismo tiempo debe darse un tratamiento específico a la carrera del personal directivo"[39].

Igualmente, la importancia de la función directiva ha sido permanentemente recordada por el INAP u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas[40] y en todos los programas formativos de directivos públicos se ha puesto un énfasis especial en transmitir conocimientos y técnicas gerenciales a personas que ocupan puestos básicos en el conjunto de las Administraciones Públicas.

> LOS CRITERIOS QUE DEBERÁN ATENDERSE PARA NOMBRAR DIRECTORES GENERALES SE REFIEREN A LA "COMPETENCIA PROFESIONAL" Y A LA "EXPERIENCIA", ADVIRTIÉNDOSE INMEDIATAMENTE LAS DIFICULTADES QUE ENTRAÑA AVERIGUAR TALES EXIGENCIAS, SOBRE TODO PORQUE EL LEGISLADOR NO EXPLICA LA FORMA EN LA QUE PUEDAN ACREDITARSE AMBAS, AL NO VENIR EL ESTABLECIMIENTO DE TALES CRITERIOS, ACOMPAÑADO DE ELEMENTOS OBJETIVOS DE COMPROBACIÓN.

No obstante lo que antecede, la LOFAGE omite cualquier referencia a ese hipotético Estatuto de directivos públicos, a pesar de que durante la tramitación parlamentaria de la Ley se oyeron voces insistentes (de la entonces oposición política) en defensa de la elaboración de un Estatuto de directivos públicos que articulase una auténtica profesionalización de la función directiva de nuestras Administraciones Públicas. En una de sus numerosas intervenciones, la diputada Amparo Rubiales Torrejón decía: "Creemos que no es suficiente equiparar la profesionalización de la Función Pública con que algunos cargos directivos sean funcionarios públicos. Por eso pedimos que, en el plazo de seis meses desde la publicación de esta ley, el Gobierno presente un *proyecto de ley regulador del Estatuto del personal directivo de la Administración del Estado y de sus organismos públicos*"[41].

Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la doctrina, la articulación de una función directiva profesional en las Administraciones Públicas debe enmarcarse en un proceso de cambio en el que intervienen infinidad de factores y no pocas incógnitas[42], debiendo reconocerse las enormes dificultades que acarrean procesos de este tipo; la colonización de los es-

---

[37] *Prat i Catalá, J.: "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", Documentación Administrativa, 241-242, Madrid, 1995, págs. 17 y ss.*

[38] *Canales Aliendi, J.M.: "El directivo público", Actualidad Administrativa, n.º 7, 1996.*

[39] *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Interior y Función Pública, VI Legislatura, año 1996, n.º 39, pág. 6.*

[40] *Véase Documentos INAP n.º 2. Modernización y cambios en las Administraciones Públicas. La misión del INAP, Madrid, 1995.*

[41] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, núm. 109, pág. 2.965.*

[42] *Losada, C.: "Las especialidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva", Revista de Documentación Administrativa, 1995, págs. 241-242.*

pacios político-administrativos por la clase política, por un lado, y la tendencia innata a ofertar soluciones que pasan por la funcionarización, por otro. Posiblemente entre ambas posiciones antagónicas deberían situarse los remedios.

Como ha dicho la doctrina[43], todo proceso de cambio en la Administración Pública implica necesariamente un liderazgo innegable que impulse ese cambio, así como unos agentes del cambio que lo mantengan y desarrollen. En todo caso, debe precisarse que la elaboración de un Estatuto de Directivos Públicos es una tarea que exige una decisión política, un cambio de cultura administrativa y la introducción de otras técnicas que ayuden a la correcta articulación de ese estrato directivo[44].

Finalmente señalemos, con algún sector doctrinal, que un Estatuto de Directivos Públicos debería afrontar las siguientes cuestiones referidas a su contenido:

● Debería ser de mínimos, en el sentido de que pudiera ser adaptado a las diferentes exigencias que se plantean en el sector público. Que aglutinara en su seno una serie de directrices y principios aplicables a cualquier directivo que desarrollara sus funciones en el sector público, ya fuera en régimen privado o público. Que afrontara de una vez por todas la estructura de la función directiva en nuestras Administraciones Públicas, desdoblando ésta en dos grandes ámbitos: el nivel directivo superior y el nivel directivo intermedio. Que estableciera, también de una vez por todas, una serie de requisitos mínimos para acceder a la condición de directivo público (titulación, formación previa, experiencia, etc.). Que sentara los criterios de selección de los directivos, reduciendo notablemente los márgenes de discrecionalidad en la provisión de los puestos de dirección y generalizando los principios de libre concurrencia, mérito y capacidad. Que articulara programas de formación previa y continua para directivos públicos conectados con las necesidades de la organización y con los planes de carrera. En fin, que se asentara sobre criterios de responsabilización de los directivos y conectara el desempeño de las tareas con el sistema de retribuciones, acabando con el actual sistema rígido de retribuciones. Un Estatuto, en síntesis, para la España del siglo XXI, inmersa en la Unión Europea y en la globalización de los mercados, que buscara la emergencia de un directivo público cuya profesionalidad fuera contrastada y que sirviera para fortalecer la legitimización de la Administración Pública y prestar un mejor servicio a todos los ciudadanos[45].

6. A modo de conclusión

Al cerrar el presente trabajo ha visto la luz el informe elaborado por la Comisión constituida por la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de la que han formado parte destacados especialistas en la materia, algunos de ellos citados a lo largo de este estudio, y cuya trayectoria en defensa de las funciones directivas en la Administración ha sido notoria, tratando de sensibilizar sobre la importancia de dichas funciones en el sector público.

Por ello, no deja de llamar la atención que el "Informe" sólo dedique 5 páginas al estudio del personal directivo (de las 277, que lo componen), y después de reconocer que "la regulación de un estatuto del directivo público, como una clase de personal al servicio de las Administraciones Públicas diferenciado de otras, resulta altamente conveniente, por no decir imprescindible" afirmando "que sólo pueden ser directivos públicos quienes posean una cualificación profesional contrastada", remite su regulación "a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas"[46].

Todo ello viene a confirmar la opinión sustentada por los expertos en el sentido de que "hay que ser consciente de que las soluciones a este problema ni son fáciles ni hay voluntad política para ponerlas en marcha. En efecto, nuestra clase política no ha interiorizado todavía el cambio de cultura que implica transitar de un sistema clientelar de dirección pública a otro de naturaleza profesional: nuestros políticos no terminan de ver claro, tal vez por su escasa perspectiva y su deficiente percepción de lo público, las ventajas que para la gobernabilidad del sistema en su conjunto proporcionaría una dirección pública vertebrada en clave profesional. Al parecer el camino que queda por recorrer para llegar a ese destino sigue siendo enormemente difícil, y todo apunta a que muy largo. No se puede cambiar la cultura política por un simple retoque normativo. Esperemos, pues, que la entrada del siglo XXI suponga también nuevos aires para unas Administraciones públicas muy necesitadas de ellos"[47]. ●

---

[43] *Prats i Catalá, J.: "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: Las políticas de los ochenta", PAPERS ESADE, n.º 82, Barcelona, 1992.*

[44] *Así sucedió en Francia con Rocard, y en Estados Unidos con Clinton-Al Gore.*

[45] *Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y directivos públicos", cit., pág. 357.*

[46] *Informe de la Comisión, Madrid 25-4-2005, págs. 65-69.*

[47] *Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y directivos públicos", cit., pág. 12.*

Dinámica de Grupos

LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*

Francisco Javier CALDERÓN

Subdirector General de Procedimientos Ejecutivos y Especiales de Recaudación.
Tesorería General de la Seguridad Social
Exposición inicial y coordinación

La Organización de las III Jornadas Técnicas programó una Dinámica de Grupos con el objetivo de recabar la participación de los asistentes a las mismas y hacer oír su opinión sobre las funciones directivas de la Seguridad Social.

El ponente agradeció la invitación a las Jornadas y valoró muy positivamente la situación de la Administración de la Seguridad Social, en cuanto que, hoy en día, es el modelo y espejo que guía al resto de Administraciones públicas gracias a la cultura, dedicación y profesionalidad de todos y cada uno de sus funcionarios, con el Cuerpo de Técnicos a la cabeza.

Entrando en el tema de la ponencia, aclaró que su exposición no se iba a centrar en cuestiones o conceptos, muy en boga hoy en día, como pueden ser asertividad, empatía, *feedback,* liderazgo, autocontrol, resolución de conflictos, representatividad o protocolo, conceptos, todos ellos, abstractos o genéricos, que son los que se dan en los cursos de habilidades directivas, sino en la realidad y la práctica administrativas que nos encontramos actualmente en la función directiva dentro de la Administración de la Seguridad Social. Y, para ello y como hilo conductor, estableció una serie de puntos críticos dentro de la función directiva en el ámbito de la Seguridad Social, no entendiendo puntos críticos en un sentido negativo, peyorativo, de crítica hacia la función directiva, sino entendido en el punto de cuáles son los pilares fundamentales, los elementos nucleares, los elementos esenciales, sobre los que pivota la función directiva en la Administración de la Seguridad Social.

El análisis de esos puntos críticos está basado en el

** Resumen realizado a partir de la transcripción del audio de la sesión y de las aportaciones de los asistentes a la misma.*

modelo europeo de excelencia empresarial, el modelo EFQM, que intenta tangibilizar la calidad total y la excelencia, realizando una autoevaluación de la propia Organización, un autodiagnóstico con el que se intenta conocer dónde se encuentran los puntos de mejora. Éste es el modelo que está utilizando actualmente la Administración.

A partir de esos puntos críticos el ponente propuso una serie de alternativas o elementos para estimular la reflexión y participación de los asistentes, resumidos en puntos fuertes y puntos débiles o áreas de mejora para cada una de esas alternativas.

Los seis puntos críticos considerados son:

1. Puestos directivos. Qué puestos de trabajo se consideran hoy o se podrían considerar como puestos directivos en la Seguridad Social, cuestión nada fácil. Puede parecer el elemento crítico más fácil y no lo es. Probablemente sea el más difícil.

2. Reserva a Cuerpos de Funcionarios. Es decir, si estos puestos directivos deben estar, o no, reservados a un determinado Cuerpo de la Seguridad Social o de fuera de la Seguridad Social.

3. Forma de provisión. Cuál sería la forma de provisión adecuada de estos puestos de trabajo, libre designación o concurso y qué criterios se tendrían que tener en cuenta para cubrirlos.

4. Formación. Cómo formar al personal directivo dentro de la Organización.

5. Cese. Si hay que asegurar, o no, una salida profesional clara en los supuestos de cese de un puesto directivo

6. Retribuciones. Si está nivelado el sistema retributivo de los puestos directivos, dentro de la Administración de la Seguridad Social.

1. Puestos directivos

La primera cuestión es qué puestos se deberían considerar, dentro de la Administración de la Seguridad Social, como puestos directivos. No se trata de hacer una enumeración exhaustiva, una clasificación teórica cerrada, sino que hay que llegar más lejos, hay que analizar qué funciones se tienen que realizar en un determinado puesto para que sea considerado puesto directivo, funciones que se podrían resumir en tomar decisiones y criterios de mejora para todas la áreas y funcionarios que dependan de él.

En principio, la LOFAGE, la Ley 6/97, de 14 de abril, en el artículo 6 sólo establece que son puestos directivos los Directores Generales y los Subdirectores Generales y luego, en la disposición adicional 6.ª, remite a la legislación específica de los ordenamientos sectoriales. ¿Qué ocurre? Que en el caso de la Seguridad Social no existe esa legislación que nos diga qué son puestos directivos.

> QUÉ PUESTOS DE TRABAJO SE CONSIDERAN HOY O SE PODRÍAN CONSIDERAR COMO PUESTOS DIRECTIVOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL, CUESTIÓN NADA FÁCIL. PUEDE PARECER EL ELEMENTO CRÍTICO MÁS FÁCIL Y NO LO ES. PROBABLEMENTE SEA EL MÁS DIFÍCIL.

¿Qué criterio es posible seguir para fijar que un puesto es directivo? Se podría decir que, a partir de un nivel 28 y superiores, en Servicios Centrales, y los equivalentes en los Servicios Periféricos (dentro de la Organización de la Seguridad Social), o el 29 o el 30.

Puntos fuertes y puntos débiles o áreas de mejora. En opinión del ponente, esta alternativa no es la más acertada, porque un nivel no determina, por sí mismo, un puesto directivo, sino que hay que llegar a un análisis individualizado de cuáles son las funciones y las responsabilidades de ese puesto de trabajo para considerar si es, o no, un puesto directivo.

Si las funciones que ejercita son directivas, ejecutivas o gerenciales, es un puesto directivo. Por ejemplo, un Director General, un Secretario General serían puestos directivos, al igual que es claro que un director de CAISS o un director de Administración de Seguridad Social serían meros mandos intermedios. También hay que diferenciar la función directiva en Servicios Centrales y en las Direcciones Provinciales. Quizás sea más clara la función directiva en los primeros que en las segundas donde, en el fondo, lo que se realiza es la gestión diaria y el trabajo del día a día, pero no hay dudas de que un Director Provincial y un Subdirector Provincial son directivos en servicios periféricos.

Respecto a la primera hipótesis: "Todos los puestos de nivel 28 y superiores serían puestos directivos".

Puntos fuertes:

- Se aseguraría una promoción automática en el momento en que alguien tiene un 28. Con un nivel 28 se sabe que se ocupa un puesto directivo.
- Se sabría que se recibe una retribución de puesto directivo.
- Se sabe cuáles son los puestos directivos.
- Se trata de un sistema objetivo.

De izquierda a derecha: Don Javier Calderón Pastor, Subdirector General de Procedimientos Ejecutivos y Especiales de Recaudación, Tesorería General de la Seguridad Social, y Don Ernesto Fernández-Xesta y Vázquez, miembro de la Comisión Ejecutiva de ATASS.

Puntos débiles (más numerosos que los fuertes):

- Rigidez en la estructura orgánica porque sólo por ser nivel 28 se ocuparía un puesto directivo.
- Desvinculación entre las funciones que se realizan y la consideración de directivo.
- Se debilita la propia posición del directivo, en cuanto que tiene que ser el que fije los criterios de actuación y las decisiones en la Organización, porque se puede ser nivel 28 y no tomar esas decisiones.
- Claro automatismo en la designación de puestos directivos: a partir del nivel 28.
- Aleatoriedad: ¿por qué el 28 y no el 29 o el 27? Podemos encontrar, por un lado, al típico mochilero o cesado en Servicios Centrales que sea nivel 28 y no ejerza funciones directivas y, por otro lado, ¿qué ocurre también con los niveles 26 o 27, que son los que tienen algunos directores y subdirectores provinciales?, ¿no son puestos directivos?.

En opinión del ponente, este criterio, a la vista de las alternativas, habría que eliminarlo.

2. Reserva a Cuerpos de funcionarios

El segundo punto es qué puestos directivos, dentro de la Administración de la Seguridad Social deben, o no, estar reservados a un determinado Cuerpo, o qué Cuerpos pueden, o no, ser directivos dentro de la Organización. Y aquí se establecen cuatro alternativas.

La primera es la exclusividad para el Cuerpo Superior de Técnicos, es decir, sólo podrían ser directivos los pertenecientes al Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social.

La segunda alternativa sería decir que pueden ser puestos directivos, dentro de la Organización, todos aquellos que pertenezcan a un cuerpo de la Seguridad Social, es decir, podrían ser directivos los Letrados –hoy día hay bastantes Directores Provinciales Letrados–. Pueden ser directivos los Interventores –hay también Directores Provinciales Interventores, hay Subdirectores Generales que son Interventores; es más, en el Comité de Dirección de la Tesorería, hay más interventores que técnicos-.

La tercera alternativa es que pueden ser directivos los pertenecientes a aquellos grupos A que, no perteneciendo propiamente a la Administración de la Segu-

ridad Social, sí ejercitan funciones de Seguridad Social, como es la Inspección de Trabajo. Sus funciones están asociadas, claramente, a la Seguridad Social: deriva responsabilidades, fraude, falta de alta, compatibilidad de una IT con un trabajo, compatibilidad de una pensión, etc. Y, por último, la cuarta alternativa: abrir todos los puestos directivos a cualquier grupo A (TAC, médicos, informáticos, ingenieros...).

Quizás de estas cuatro alternativas se podría decir que hasta determinados puestos directivos deberían cerrarse a determinados Cuerpos y, en cambio, otros puestos directivos, más gerenciales, deberían estar abiertos a toda la Organización. Por ejemplo: un Subdirector Provincial es puesto directivo, pero también está muy implicado en la gestión diaria; entonces, en ese caso, podría estar sólo cerrado a Técnicos y, en cambio, un Director Provincial, un Director General o un Subdirector General que tienen una visión más de conjunto, podría estar abierto, o no, al resto de los Cuerpos.

> LA LOFAGE, LA LEY 6/97, DE 14 DE ABRIL, EN EL ARTÍCULO 6 SOLO ESTABLECE QUE SON PUESTOS DIRECTIVOS LOS DIRECTORES GENERALES Y LOS SUBDIRECTORES GENERALES Y LUEGO, EN LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA, REMITE A LA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA DE LOS ORDENAMIENTOS SECTORIALES. ¿QUÉ OCURRE? QUE EN EL CASO DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO EXISTE ESA LEGISLACIÓN QUE NOS DIGA QUÉ SON PUESTOS DIRECTIVOS.

Para la presentación de puntos débiles y fuertes se eligió la primera de las alternativas, es decir, la exclusividad de los puestos directivos para el Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social.

Puntos fuertes:

- Asegurar la promoción y la carrera administrativa de los Técnicos. Esto no es un punto fuerte para la Organización, sino para el Cuerpo de Técnicos.

- Sistema claro y simple. Ya no hay que debatir o divagar sobre si un letrado puede ser o no directivo o sobre si un inspector o un ingeniero de caminos pueden, o no, ser directivos en la Seguridad Social.

- Se garantiza gente con experiencia diaria en la gestión de la Seguridad Social y con una formación clara en lo que es el ámbito de la Seguridad Social. Formación que, a lo mejor, podría tener también un letrado, un inspector o un interventor y que, a lo mejor, no tiene un ingeniero de caminos.

Puntos débiles:

- La endogamia corporativa. Éste no sería un punto débil en un modelo EFQM porque no es la Organización la que tiene la endogamia corporativa, sino el Cuerpo de Técnicos.

- Visión unidireccional, la del Cuerpo de Técnicos, que puede anquilosar en cierta forma a la Organización.

- Reciprocidad de actuación en el resto de las Administraciones. Si la Seguridad Social cierra todas sus plazas de directivos para el Cuerpo de Técnicos, el resto de Ministerios pueden cerrarles sus puertas, aunque alguien podría argumentar que en la Agencia Tributaria nadie que no sea Inspector de Hacienda es directivo, o nadie es jefe de inspección si no es Inspector de Trabajo.

- Se desaprovecharía la experiencia de otros Cuerpos que tienen una visión distinta y complementaria que da lugar a sinergias y a un valor añadido que no existiría si sólo hubiese funcionarios de un mismo Cuerpo. Es decir, cuando en un Comité de Dirección se sientan funcionarios de varios Cuerpos, ahí hay sinergias y valores añadidos, porque un letrado puede aportar una visión procesal de un tema, un inspector de trabajo puede aportar la visión de lo que es el fraude en la calle y un técnico puede aportar lo que es la gestión diaria y el conocimiento interno del sistema de prestaciones y cotizaciones de la Seguridad Social.

- Si este análisis lo hiciera alguien que no fuera ni técnico, ni inspector, lo que diría es que lo determinante para ser directivo no es pertenecer a un Cuerpo o a otro sino tener ciertas cualidades innatas o integrarlas en la persona gracias a la formación. Entonces, hay cosas que no están vinculadas a pertenecer a un Cuerpo, sino que van en las cualidades innatas de las personas.

3. Forma de provisión

¿Cuál es la forma más idónea de provisión de los puestos de trabajo dentro de la Administración de la Seguridad Social y qué criterios se deberían de tener en cuenta?

En cuanto a la forma de provisión se expusieron tres: libre designación, concurso y un sistema ecléctico en el que se tenga en cuenta parte de méritos objetivados, priorizando los aspectos de libre designación. Aquí el debate debería plantearse de la siguiente manera: ¿un subdirector provincial es un directivo y su sistema de provisión por concurso y no por libre de-

signación es lo mejor para la Organización? Está claro que sería lo mejor para el funcionario, pero la pregunta debe realizarse en un modelo EFQM, que busca lo más adecuado para la Organización.

En cuanto a qué criterios se deberían tener en cuenta para valorar el acceso a cuadros directivos, se pueden indicar los siguientes: experiencia previa en la dirección o en la gestión de mandos intermedios; formación y condiciones profesionales, haciendo referencia tanto a competencias profesionales como a aptitudes personales y, por último, introducir métodos de la gestión privada dentro de la Administración Pública, lo que ocurre cuando se busca cubrir un puesto directivo concreto para que la Organización lleve a cabo un proyecto determinado. Entonces se puede abrir un concurso en el que los candidatos presenten informes de cómo hacer ese proyecto, en qué plazos y de qué forma.

Primera alternativa: libre designación.

Puntos fuertes:

- El directivo puede exigir su equipo, como lo hacen en la empresa privada. Es el caso del nombramiento de un nuevo Director General de la Tesorería; no existe ningún problema para formar equipo porque los Directores Generales son de libre designación y se pueden cambiar. Sin embargo, un Director Provincial de Barcelona o de Madrid puede encontrarse con un equipo directivo impuesto, sin posibilidad de elegir.

- Estimula el buen trabajo, porque ante un riesgo de cese, se trabajará más adecuadamente todos los días y se producirá una estimulación personal para evitar el posible cese.

- Se eligen personas con las mejores condiciones y aptitudes profesionales y personales. Hay un dicho en latín: "Asinus asinum facit": el asno tiende a rodearse de asnos, pero en este caso es al revés. En teoría, lo que tendría que hacer el directivo es elegir a la gente más cualificada. Es un fracaso para el directivo elegir a gente que no sepa determinada cuestión sólo por amiguismo o clientelismo. Un directivo tiene que buscar personas competentes, le hagan o no sombra.

Puntos débiles:

- Es subjetivo para el que designa.

- Crea inseguridad en el designado porque lo pueden cesar.

- Hay riesgo de clientelismo, y ¿qué pasa con el clientelismo? Puede ocasionar un déficit de crítica: como se está en libre designación no se contradice al jefe en una decisión para evitar un posible cese.

- Se reduce el campo de elección de directivos a los conocidos por el que forma el equipo.

Alternativa sobre criterios de evaluación: tener en cuenta la experiencia previa en la dirección o en la gestión de mandos intermedios.

Puntos fuertes:

Se aprovecha la experiencia laboral.

Se simplifica el proceso de designación.

Puntos débiles:

Se minusvalora la formación; no se tiene en cuenta si uno está formado o no para ser directivo.

> ASEGURAR LA PROMOCIÓN Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS TÉCNICOS (DE SEGURIDAD SOCIAL) NO ES UN PUNTO FUERTE PARA LA ORGANIZACIÓN, SINO PARA EL CUERPO DE TÉCNICOS.

No se evalúan, en absoluto, sus competencias y aptitudes personales y, a lo mejor, se excluye a un candidato idóneo simplemente porque acaba de aprobar la oposición hace tres años y no tiene la experiencia previa exigida.

4. Formación

¿Qué formación específica debe impartirse en la Organización?

El debate sería: ¿Se debe formar a todos los candidatos potenciales?.

¿Se formará sólo a aquéllos que hayan demostrado una experiencia previa en mandos directivos o en mandos intermedios?

Y, la última, ¿se forma a los directivos cuando ya están nombrados? Esto es lo que está pasando en la actualidad en la Tesorería y el INSS e indica que algo no funciona. Si ya se es directivo, se supone que se tienen las facultades para ser directivo, aunque también es necesario hablar de la formación continua, la formación de mejora, pero es cierto que tendría que haber cursos previos para capacitar al personal.

Habría que avanzar hacia el modelo de formación de Kirkpatrick. Donald Kirkpatrick en el año 59 creó un sistema de formación que, actualmente, en Estados Unidos sigue vigente y según el cual hay que valorar cuatro cosas en un modelo de evaluación: la satisfacción (eso se hace en la Organización cuando después de un curso, se opina sobre el profesor, el aula, el material, etc.). El segundo nivel sería evaluar el aprendizaje, es decir, no sólo ir a un curso sino evaluar ese curso (ahora se está empezando a hacer en la Seguridad Social). Y lo que es el tercero y el cuarto nivel en la evaluación de Kirkpatrick, que sería la evaluación de la traslación al puesto de trabajo y la evaluación de los resultados para la Organización, no se hace en absoluto. En un estudio de 2002, en Estados Unidos, sobre

el modelo de Kirkpatrick, se indicaba que, mientras un 78% de las empresas evaluaba la satisfacción, sólo un 32% evaluaba el aprendizaje, sólo un 9% evaluaba la traslación al puesto de trabajo y sólo un 4% evaluaba los resultados y beneficios para la Organización. Porque no debemos olvidar que si se forma a la gente es para que la Organización tenga resultados y eso se traslade al puesto de trabajo.

Si se hace una formación previa al acceso para todo el potencial candidato qué se garantiza, que cuando el Director llegue y tenga que elegir a un directivo, sabe que tiene a toda la plantilla formada. Ahí hay una unidad formativa y plantilla suficiente. Qué problemas hay, que pueda haber un excesivo volumen y como los recursos de formación son limitados, no pueden llegar a todos y que además se está formando a personas que no tienen la experiencia necesaria para recibir un curso de esas características.

EN CUANTO A QUÉ CRITERIOS SE DEBERÍAN TENER EN CUENTA PARA VALORAR EL ACCESO A CUADROS DIRECTIVOS, SE PUEDEN INDICAR LOS SIGUIENTES: EXPERIENCIA PREVIA EN LA DIRECCIÓN O EN LA GESTIÓN DE MANDOS INTERMEDIOS; FORMACIÓN Y CONDICIONES PROFESIONALES , HACIENDO REFERENCIA TANTO A COMPETENCIAS PROFESIONALES COMO A APTITUDES PERSONALES Y, POR ÚLTIMO, INTRODUCIR MÉTODOS DE LA GESTIÓN PRIVADA DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

5. Cese

¿Debe la Organización asegurar una salida profesional a los directivos en el momento del cese?.

Aquí se plantean varias alternativas:

¿Es suficiente la situación legal actual que a un directivo, en caso de cese, si ha consolidado se le garanticen dos niveles menos de complemento de destino y la media del complemento específico?

¿Se debería avanzar hacia un modelo en el que se garantice el complemento de destino y el específico, bien de manera temporal, bien definitiva? (Probablemente habría que hacerlo temporal.)

¿Hay que garantizar las retribuciones del puesto de origen? Aquí se entraría en otro debate: ¿qué diferencia hay entre los Cuerpos generales como es el Cuerpo de Técnicos, que tiene desventajas claras frente a otros específicos como pueden ser los de Letrados, Inspectores o Interventores?. ¿Por qué?, porque la Resolución del 96 de febrero que fija las retribuciones en caso de cese, el del Cuerpo especial vuelve a su Cuerpo de origen, con lo cual las tiene aseguradas, mientras que un técnico no las tiene garantizadas. ¿Tenemos que llegar a un modelo de gestión de empresa privada y establecer una compensación al directivo en el momento del cese?

El problema, en el caso del cese, no suele ser sólo retributivo, sino de dignificación del funcionario dentro de la Seguridad Social, es decir, que se le ofrezca un puesto de trabajo con funciones y contenido real, porque todos conocemos directivos que, por mil avatares, son cesados y quedan en un cuarto oscuro y sin competencias. Y supuestos auténticos de *moobing*, y ahí habría que introducir modificaciones legislativas claras para solventar esos problemas.

Puntos fuertes y débiles de la alternativa de reservar las retribuciones originarias a los cesados.

Puntos fuertes:

- Se da más seguridad al funcionario directivo porque sabe que cuando cese tendrá, al menos, esa garantía.
- Se incentiva el que la gente acceda a ese puesto de trabajo.
- Se aprovecharía la experiencia de ese directivo para funciones futuras, si el parámetro de la dignificación se cumpliera.

Puntos débiles:

- Si el último punto no se cumpliera, se podrían subvencionar manos muertas al garantizar las retribuciones de origen a personas que no quieran colaborar. Se perjudica la promoción profesional del funcionario porque esos cesados van ocupando puestos.
- Se aumenta el gasto presupuestario y si la garantía es muy grande se pueden perpetuar en la Organización Cuerpos ajenos. Si nombran directivo en la Seguridad Social a un ingeniero de caminos grupo A de Fomento y le cesan, se puede quedar en la Organización de Seguridad Social porque le garantiza las retribuciones del puesto de origen.

6. Retribuciones

El último punto crítico es si están adecuadamente, o no, retribuidos los funcionarios dentro de la Administración de la Seguridad Social. A un Subdirector Provincial ¿le interesa, con el sistema retributivo actual, ser Director provincial por la diferencia de sueldo?. Pues probablemente no, porque supone pasar de un puesto por concurso a uno de libre designación. A un

inspector de trabajo, tampoco. Un letrado probablemente también perdería dinero.

En segundo lugar, ¿hay un equilibrio adecuado de retribuciones entre las fijas y las variables?

Y, enlazando con la última pregunta ¿tendríamos que incentivar más el cumplimiento de objetivos por la realización de esos objetivos o de proyectos concretos?.

Y, al analizar esta última alternativa, qué puntos fuertes y débiles tiene.

Puntos fuertes:

- Estimula al directivo.
- Le implica en la gestión.
- Le tiene en tensión competitiva diariamente para alcanzar esos objetivos.
- El directivo acaba vinculando el trabajo diario con los proyectos de la Organización, con los objetivos de la Organización y con la retribución.

Puntos débiles:

- Si la retribución variable, por cumplimiento de objetivos, la tiene el directivo exclusivamente, y no el resto del personal de la Organización, tan sólo el directivo estará implicado en el trabajo.
- Crea cierta incertidumbre en el directivo si tiene poco componente de retribución fija.
- Si se retribuye al directivo tan sólo por el cumplimiento de objetivos, intentará sacar adelante esos objetivos, pero no todos aquellos proyectos de la Organización que son a largo plazo, porque no van a intervenir en su retribución sino en la de su sucesor.

¿CUAL ES LA FORMA MÁS IDÓNEA DE PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Y QUÉ CRITERIOS SE DEBERÍAN TENER EN CUENTA?

Hasta aquí la intervención del ponente. A continuación se dio a los asistentes un breve período de tiempo para reflexionar sobre los puntos críticos y las alternativas presentadas y se procedió, después, a agrupar, por bloques, las diferentes opiniones formuladas. El resultado se muestra en la tabla que sigue. ●

PUNTOS CRÍTICOS	OPINIONES DE LOS ASISTENTES			
1. PUESTOS DIRECTIVOS	Hasta Subdirector Provincial, sean de NCD 26, 27 o 28.	Sólo debe tener que ver con las funciones que realicen, si éstas tienen o no una función directiva.	Los puestos serán directivos según su función, pero se debe considerar una función mixta: técnico-directivo.	El que ejerce funciones directivas.
	Directores y Subdirectores, de acuerdo con sus funciones.	A partir de Subdirector Provincial.	A partir de niveles 28.	Directores Generales y Subdirectores.
	No es lo mismo órgano directivo que puesto de trabajo con funciones directivas.	A partir de Subdirector Provincial, pero atendiendo a la función y responsabilidad, no al nivel.	Quien ejerza funciones directivas. Análisis individualizado de los puestos.	Lo peor para una Organización es que sus puestos directivos estén totalmente politizados.
2. RESERVA A CUERPOS	Cuerpos de la Seguridad Social, grupo A.	Todos Técnicos, excepto Directores y Subdirectores Generales.	Sin reserva a cuerpos de la Seguridad Social.	Sólo podrán acceder otros Cuerpos de fuera de la Seguridad Social que permitan el acceso recíproco a los Técnicos SS.
	Sólo para Técnicos SS por sus conocimientos, experiencia y formación.	Nunca deben mezclarse los niveles del Cuerpo de Gestión con los del Cuerpo Técnico.	Sólo el cuerpo de Técnicos empobrece la Organización.	Hasta determinados puestos de trabajo, reserva absoluta a los TASS.
	El corporativismo no es lo mejor, pero sí lo más práctico. A favor de la reserva por la especialización.	A funcionarios de Cuerpos de Seguridad Social o Inspectores de Trabajo.	Reservar para los Técnicos los puestos de Subdirectores Provinciales.	Deben reservarse, en todo caso, los puestos de salida, nivel 26.

PUNTOS CRÍTICOS	OPINIONES DE LOS ASISTENTES			
3. FORMA DE PROVISIÓN	Provisión flexible, con intervención del Órgano directivo.	Provisión mixta: concurso de méritos y libre designación.	Por concurso: mérito y capacidad. Eliminación de amiguismos.	Libre designación.
	Libre designación valorando la experiencia profesional.	Los puestos de libre designación deben recaer sobre personas con carrera administrativa, profesionalidad y "o" política.	Todos por concurso, excepto Directores y Subdirectores Generales.	Libre designación desde Subdirector Provincial.
	Generar un grupo de funcionarios pre-directivos para formar una bolsa de trabajo.	Libre designación condicionada a la pertenencia a Técnicos SS.	Provisión mixta: concurso, grupo, antigüedad, currículo y libre designación.	Idoneidad para el puesto.
4. FORMACIÓN	Continua y permanente.	A lo largo de la carrera profesional.	Debe de ser previa a la ocupación del puesto directivo.	A todos los que puedan acceder a un puesto directivo.
	Previa y continua.	A mandos intermedios que, evaluados, sean potenciales directivos.	Siempre previa al primer cargo directivo. Debe basarse en habilidades, toma de decisiones y formación de equipos. No puede haber "autodidactas".	Facilitar la formación individual, externa a la Seguridad Social. Para valorarla en la selección.
5. CESE	Aseguramiento de los cesados. Reserva de su puesto o similar, con contenido.	Debe garantizar el nivel del puesto de origen consolidado.	Garantía retributiva. Puesto efectivo.	Cuando está motivado por causas políticas tiene que tener otra consideración que si es por motivos de competencia.
	Garantía de un puesto adecuado a su experiencia.	Volver al origen. Indemnización.	Tras el cese: nivel mínimo 24, que es el de acceso, y tareas concretas y adecuadas.	Reserva de puesto similar al que se dejó y con contenido.
6. RETRIBUCIONES	Aumento de la parte fija del salario. Primar el compromiso público antes que el interés crematístico del directivo.	Nivelación de retribución económica.	Retribución fija con un complemento por cumplimiento de objetivos.	Necesidad de igualar las retribuciones con otras Entidades, por ejemplo, la Agencia Tributaria.
	Mixta formada por: específico, indemnización proporcional (lucro cesante) y reserva de puesto hasta 2 años.	Escasas si se compara con otros Cuerpos, grupo A de la Administración.	Mayor vinculación a la consecución de objetivos marcados.	Retribución según el cargo, unida a la responsabilidad.
	Redistribución y adecuación de las cuantías. No es lógico el importe del "sueldo base" y que se tengan por ese motivo tantos conceptos retributivos.	A los directivos cesados garantizarles, al menos, el 75% de sus retribuciones.	Mixta: fija más variable. Incentivos a la gestión hasta en los niveles más bajos.	Mayor proporción de retribuciones variables.

EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN IBERMUTUAMUR*

De izquierda a derecha: el ayudante del Sr. Corrales, D. José Eduardo Pérez Madrid, Presidente de ATASS, y el ponente, D. Heraclio Corrales Romeo, Director General de Ibermutuamur.

Heraclio CORRALES ROMEO
Director General de Ibermutuamur

Una de las ponencias de las III Jornadas Técnicas de Seguridad Social se dedicó a las funciones directivas en las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y fue presentada por Heraclio Corrales Romeo, Director General de Ibermutuamur.

En su presentación, enmarcó esas funciones directivas en el ámbito de actuación de las Mutuas, es decir, la protección del accidente de trabajo, el control de procesos en baja por contingencia común y la prevención de riesgos laborales. Las Mutuas están configuradas como asociaciones de empresarios, sin ánimo

** Resumen realizado a partir de la exposición de la ponencia.*

De pie, el ponente, D. Heraclio Corrales Romeo, Director General de Ibermutuamur. Sentados, su ayudante y D. José Eduardo Pérez Madrid, Presidente de ATASS.

de lucro y bajo el control y la tutela de la Administración Pública. Este último elemento implica:

- Reglamentación plena de su actuación: exclusiva de la Administración.
- Disciplina presupuestaria pública: elaboración y ejecución.
- Auditoría anual de la Intervención de la Seguridad Social.
- Examen anual y fiscalizaciones especiales del Tribunal de Cuentas.
- Autorización previa de inversiones superiores a 150.000 euros.
- Autorización previa para apertura de nuevos centros sanitarios.
- Los actos más significativos (pensiones) se proponen por la Mutua y se resuelven por el INSS.

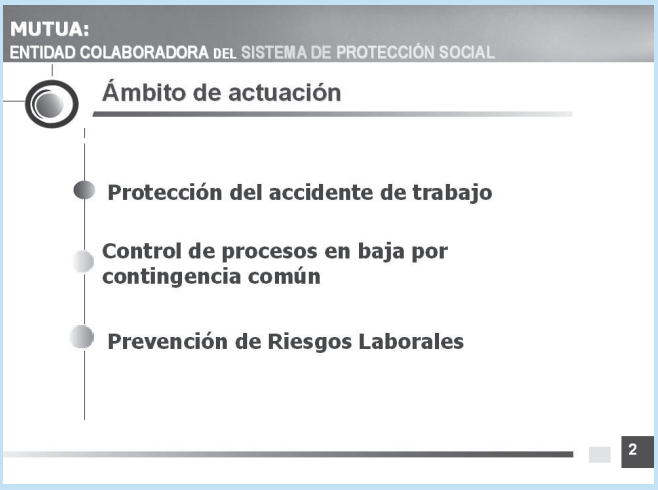
Las Mutuas son, pues, entidades que participan de un sistema mixto, público/privado en el que se cuenta con la presencia activa de los interlocutores sociales.

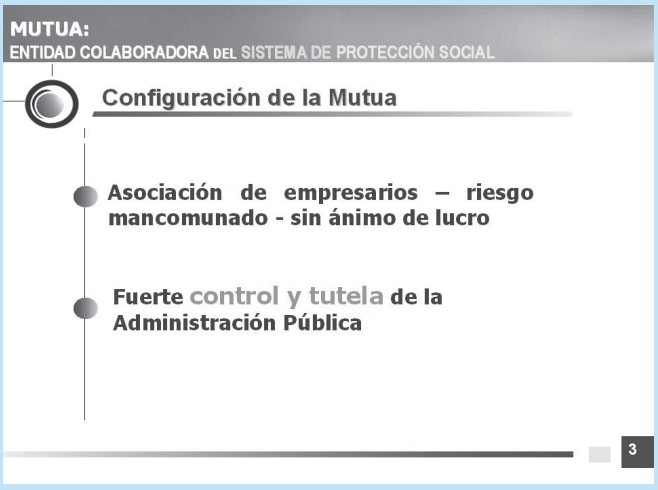
En cuanto a la gestión de las Mutuas, ámbito en el que se desarrollan las funciones directivas, se trata de una gestión privada, realizada por profesionales que deben hacer frente a una actividad compleja derivada de las prestaciones sanitarias, económicas y preventivas y teniendo siempre presente la cuenta de resultados y el proceso de concentración del sector.

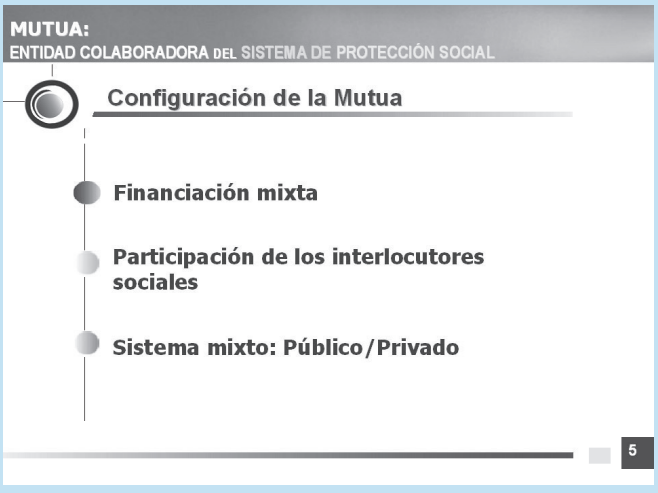
Para ilustrar mejor esta actividad directiva, el Director General de Ibermutuamur presentó como ejemplo las tareas gestoras de la Mutua que él mismo dirige y que representa el proceso de concentración más intenso del sector, ya que agrupa a 13 entidades.

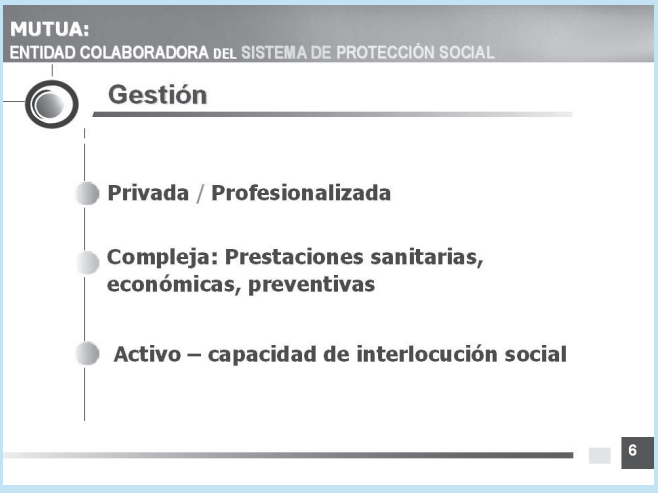
Se trata de una gestión profesionalizada basada en la formación, el chequeo permanente de la calidad gestora, la racionalización de los procesos y sistemas de gestión, la incorporación de tecnologías y el sistema de gestión por competencias.

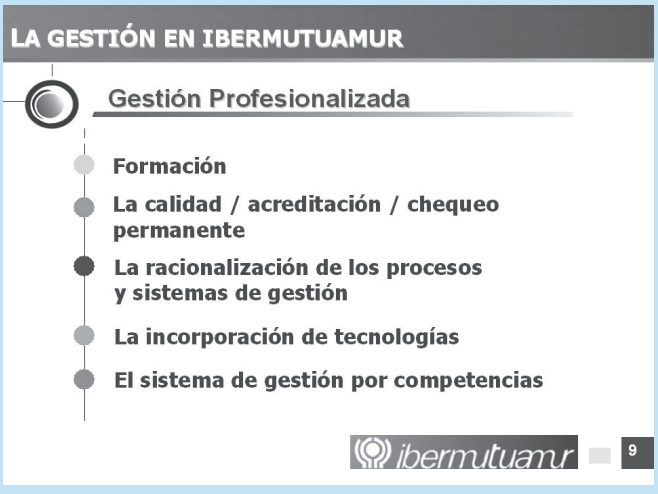
Todos estos elementos son considerados prioritarios en el desempeño de las funciones directivas, y

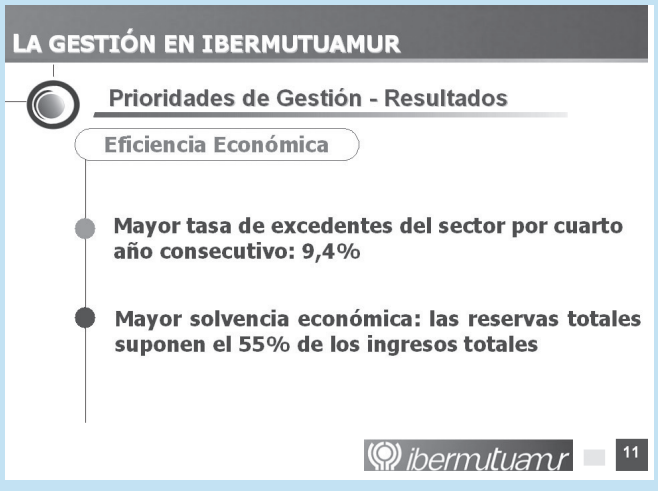












de su desarrollo continuo se consiguen los resultados deseados de:

- eficiencia,
- calidad y
- compromiso social.

La eficiencia económica se traduce, para Ibermutuamur, en la mayor tasa de excedentes del sector, por cuarto año consecutivo: el 9,4%, y en la mayor solvencia económica, ya que las reservas totales suponen el 55% de los ingresos totales.

Los resultados de la eficiencia económica y social se pueden resumir en:

- Prevención: mayor reducción de la siniestralidad.
- Absentismo: menores costes.

D. José Eduardo Pérez Madrid, Presidente de ATASS, y el ponente, D. Heraclio Corrales Romeo, Director General de Ibermutuamur.

- Retorno social.
- Fondo de Prevención y Rehabilitación: 30 millones de euros.
- Fondo de Reserva de la Seguridad Social: 5,3 millones de euros (única Mutua que hace esta dotación).

La calidad está íntimamente ligada a la investigación y de sus proyectos en desarrollo destacan la prevención del riesgo cardiovascular, la telemedicina y la escuela de espalda.

Por último, los resultados en compromiso social se traducen en conseguir un porcentaje, cada vez más elevado, de empleo en personas con discapacidad.

Toda esta labor llevada a cabo ha tenido ya varios reconocimientos institucionales por los que se ha otorgado a Ibermutuamur los premios CERMI e IMSERSO a las mejores iniciativas de inserción laboral, y las distinciones de las revistas *Dinero* y *Dirigentes* a la mejor gestión de Mutuas de Accidentes de Trabajo. ●

PAUTAS PARA EL DISEÑO DE UN ESTATUTO DE DIRECTIVO PÚBLICO PARA LAS ADMINISTRACIONES CONVENCIONALES

Alberto PALOMAR OLMEDA

Profesor de Derecho Administrativo.
Magistrado de lo Contencioso-Administrativo

1. Marco constitucional del directivo público no integrado en las estructuras gubernamentales

Las consideraciones iniciales que se incluyen en este apartado deben servirnos para acotar el ámbito de estas reflexiones que no es otro que el de los directivos en la Administración Pública cuando los mismos desempeñan su función sin estar incardinados en la actividad y en la estructura gubernamental. Es cierto que la definición de las reglas y del alcance orgánico de las funciones administrativas y políticas ni es sencilla ni puede realizarse con un carácter homogéneo para todas las Administraciones Públicas territoriales. Precisamente, en razón de ésto, efectuaremos un análisis diferenciado del ámbito local en el que aquella delimitación es especialmente compleja.

La precisión del directivo al que nos referimos que no está incluido dentro de las funciones de gobierno es esencial porque lo que no cabe es negar que éstos (los miembros del Gobierno) ejercen una función directiva.

Debemos, por tanto señalar que en la organización pública la función directiva, desde una perspectiva subjetiva, es desarrollada por dos grandes grupos de personas: las que ejercen funciones de gobierno y las que no. Los primeros tienen como referencia esencial la legitimación política directa o indirecta en su acceso mientras que los segundos responden (o deberían hacerlo) a criterios puramente profesionales.

Desde una perspectiva substantiva podemos indicar que la desarrollada por los indicados en segundo lugar es realmente una función de administración y que tiene que responder a las reglas esenciales de

ésta aunque pueda tener pautas y estructuras diferentes a las del resto de los empleados públicos. Lo que no cabe negar es que, al margen de las reglas y de la configuración, se trata de una función que tiene la misma naturaleza que la del resto del empleo público.

Los perfiles y la forma de trazar la línea divisoria entre una y otra es, como indicábamos, realmente compleja y ciertamente aleatoria. No es igual en las diferentes Administraciones Territoriales y no es igual en los diferentes períodos históricos el modelo elegido por cada una de éstas.

1.1. El papel constitucional de la función de gobierno

Sin efectuar en este momento, porque trasciende del propósito del presente trabajo, una larga consideración sobre la función de gobierno, nos corresponde, eso sí, indicar que el modelo constitucional es realmente claro: de esta forma el artículo 97 de la Constitución establece que corresponde al Gobierno la dirección de la Administración y el artículo 103.3 prevé que existe un aparato administrativo –pluriformemente compuesto[(1)]– y que de forma neutral y profesional cumple los designios del Gobierno[(2)].

Esta idea nos sirve para apuntar que el modelo constitucional es claro: o se es Gobierno (lo que se vincula a la representatividad política) o se es Administración (subordinación a actuación objetiva, imparcialidad y selección conforme a los principios generales de acceso a la función pública previstos en el artículo 103.3 de la Constitución)[(3)].

Para ser más claros, no hay terrenos intermedios, desde una perspectiva constitucional, entre ambos extremos.

1.2. Pautas y principios de actuación de la Administración

Llegados a este punto y, tomando como punto de partida lo que se ha indicado en el apartado anterior, la actuación de los directivos públicos (no insertos en el ámbito del Gobierno) queda dentro de la Administración. Esto implica el sometimiento a los principios de actuación y organización que se prevén en el Texto constitucional para la Administración.

Desde esta perspectiva y con vocación de síntesis, podemos resumir aquel marco por referencia al propio artículo 103 de la Constitución en la forma siguiente:

A) Principios de funcionamiento. Se refiere a ellos el párrafo primero del artículo 103 de la Constitución cuando señala que "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho...".

B) Principios esenciales de organización. Es ésta una cuestión regulada en el párrafo segundo del propio artículo 103 cuando señala que "Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley...".

C) Principios referidos al estatuto de los servidores públicos. Estas referencias –incondicionadas y aplicables a todos cuantos forman parte de la Administración sin ser Gobierno– se encuentran en el artículo 103.3 de la Constitución cuando señala que "la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones...".

Desde esta perspectiva nos encontramos con algunos elementos que resultan claves para entender el modelo de empleado público cualquiera que sea su denominación y funciones. En concreto, se trata del señalamiento de una serie de principios objetivos a los que debe adaptarse el estatus subjetivo de los funcionarios públicos y, en segundo término, la reserva de ley en la determinación del estatus de los funcionarios públicos junto con la referencia ineludible a los principios de mérito y capacidad como vertebradores del régimen de acceso al empleo público.

A partir de este esquema principal es lo cierto que la concreción de un régimen común para todo el empleo público o de un régimen específico para determinados estratos del mismo son cuestiones que la CE deja al legislador ordinario y que no puede decirse que tenga una pauta constitucional determinada.

---

(1) Esta función pluriforme se resalta en el trabajo de Parejo Alfonso, L.: "¿Existe una reserva constitucional de ejecución? Apuntes para la individualización de la función ejecutiva de las funciones estatales". Cuadernos de Derecho Público, mayo-agosto, Madrid, 1997.

(2) El carácter neutral fue resaltado, desde el principio, en el trabajo de Garrido Falla, F.: La posición constitucional de la Administración Pública. En la obra colectiva "La Administración en la Constitución", Madrid, 1980.

(3) Con carácter puede verse el libro "El gobierno del futuro", Madrid, 2003.

De izquierda a derecha: D. Alejandro Slocker Torres, miembro de ATASS, y D. Alberto Palomar Olmeda, Magistrado de lo Contencioso-Administrativo y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (ponente).

1.3. Unidad-disparidad en la fijación del estatuto de los funcionarios públicos [(4)]

La aplicación final del modelo constitucional en el rigor propuesto por la interpretación literal que acaba de hacerse está por llegar, está por realizarse.

Existía y existe una cierta tradición en la función pública española de insertar entre quienes realmente efectúan una actuación de gobierno y quien tiene una labor estrictamente administrativa una franja más o menos amplia (según las organizaciones y el tiempo en el que se aplican) de personas que no quedan sometidas al estatus y peculiaridades esenciales de unos u otros y que realmente no sabe bien cuál es su perspectiva y su régimen. De hecho no son o no tienen una relación laboral ni tienen una relación funcionarial.

De esta relación sólo se puede decir que es una relación de Derecho Público caracterizada por la existencia de normas dispersas que configuran un cierto régimen jurídico sin ninguna coherencia ni visión de conjunto[(5)].

Desde una perspectiva como la que aquí se analiza se trata, precisamente, de quienes ejercen una función directiva sin ser Gobierno ni ser estrictamente funcionarios.

Podemos brevemente intentar justificar esta opción indicando que la creación de esta franja amorfa y no

---

[(4)] Sobre este punto puede verse nuestro libro "La organización administrativa: tendencias y situación actual", Granada, 1997.

[(5)] Estas normas están representadas por las previstas en las respectivas leyes de presupuestos en la configuración de las retribuciones, la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos, las peculiaridades del régimen de derechos pasivos o de seguridad social, etc. Desde otra perspectiva puede decirse que son funcionarios públicos a efectos penales ex *artículo 24 del Código Penal que se refiere a que "se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de la autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas...".*

delimitada fue durante mucho tiempo fruto de la indefinición de la función gubernamental y de la falta del desarrollo del artículo 98 de la Constitución que remite a la ley la determinación y la composición de dicho órgano.

En el momento actual tanto en sede estatal con la publicación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como de las leyes del Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas han delimitado y, al menos, en teoría concretado el modelo constitucional expuesto.

No obstante, como señaló desde el principio Jiménez Asensio, el modelo no se ajustaba estrictamente al diseño constitucional y de nuevo apareció la eterna "franja gris" que, siendo función puramente administrativa, no era ejercida por personas que cumplían los requisitos previstos en el artículo 103.3 de la Constitución Española.

DEBEMOS, POR TANTO SEÑALAR QUE EN LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA LA FUNCIÓN DIRECTIVA, DESDE UNA PERSPECTIVA SUBJETIVA, ES DESARROLLADA POR DOS GRANDES GRUPOS DE PERSONAS: LAS QUE EJERCEN FUNCIONES DE GOBIERNO Y LAS QUE NO. LOS PRIMEROS TIENEN COMO REFERENCIA ESENCIAL LA LEGITIMACIÓN POLÍTICA DIRECTA O INDIRECTA EN SU ACCESO, MIENTRAS QUE LOS SEGUNDOS RESPONDEN (O DEBERÍAN HACERLO) A CRITERIOS PURAMENTE PROFESIONALES.

A partir de ahí ha surgido un amplio debate sobre si el artículo 103.3 de la Constitución Española es susceptible de un desarrollo unitario o si por el contrario fuese admisible que, cumpliéndose los requisitos esenciales previstos en el citado apartado, se pudiera encontrar una referencia dual en razón de la función de dirección administrativa o administrativa de ejecución que se realice por los funcionarios.

Adelantemos que, como anteriormente se ha apuntado, no hay una justificación constitucional para que el estatuto de los funcionarios públicos al que se refiere el artículo 103.3 de la CE sea desarrollable únicamente de forma unitaria.

Son posibles desarrollos diferenciados y, sobre todo, diferentes. No hay obstáculo constitucional a esto. Siendo esto así y a modo de ejemplo podríamos indicar que la aquí denominada "franja gris" tiene que ser sometida a los principios de mérito y capacidad en su reclutamiento sin que esto contagie que el sistema selectivo predominante sea el de oposición. Se trata de una determinación que corresponde al legislador ordinario y éste puede determinar en la ley sistemas de reclutamiento diferentes.

En consecuencia y como planteamiento inicial podemos indicar que el sector funcional al que nos referimos, el que ejerce la función directiva sin legitimación política directa, queda dentro del ámbito de aplicación del artículo 103.3 y, por tanto, su reclutamiento y su régimen jurídico debe respetar –en el mismo texto o en textos diferentes– los principios que aquel apartado prevé para los funcionarios públicos.

2. Elementos centrales de la dirección de la gestión pública

Teniendo en consideración las pautas estructurales expuestas en el apartado anterior nos corresponde, en este momento, establecer algunas de las referencias esenciales del régimen de los empleados públicos que ejercen esta función directiva profesional. A nuestro juicio pueden resumirse en los que se exponen seguidamente.

2.1. La neutralidad de los directivos públicos

La situación de esta franja de la dirección pública en el ámbito del artículo 103 de la CE determina la aplicación de un régimen que, como anteriormente se indicaba, parte de la necesidad de asegurar: a) su vocación de servicio con objetividad a los intereses generales; b) actuación de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación; c) sometimiento pleno a la ley y al derecho, en su actuación.

En este momento lo que nos corresponde reforzar es precisamente el factor del servicio objetivo que se convierte en una directriz de funcionamiento neutral respecto de aquel a quien se le atribuye constitucionalmente la función de dirección del aparato administrativo del que forma parte. Esto significa que la actuación de esta franja funcional es una actuación profesional y no política. Es una actuación profesional sometida, en la definición de sus objetivos y principios, a la dirección política de la estructura gubernamental *ex* artículo 97 de la CE.

A partir de ahí y con las consecuencias que se analizan en los apartados subsiguientes es necesario indicar que la gestión de estos empleados públicos debe ser una gestión profesional y neutral con respecto a las directrices políticas y, por tanto, sin que sea lícito el intento de aprehensión de las mismas, la usurpación de la competencia para su definición y, por ende, sin contagiarse del estatus funcional de quienes son gobierno.

No cabe duda de que el modelo español en el que unas mismas autoridades políticas ejercen también funciones administrativas mientras que otras sólo ejercen funciones administrativas no hace sencilla la división ni perceptible, en muchos casos, la línea divisoria. Así ha ocurrido durante mucho tiempo y esto es lo que ha contagiado el estatus de los directivos con el de los políticos. El hecho de que la línea divisoria no sea sencilla de trazar ni fácil de señalar no debe, sin embargo, hacernos abdicar del esfuerzo ni, sobre todo, anular la diferencia conceptual[6].

2.2. La gestión responsable. Tipos de responsabilidad y aplicación a los diferentes órdenes de empleados públicos

Es éste, sin duda, uno de los aspectos esenciales de la definición del estatuto de los empleados públicos y, por ende, de los que ejercen funciones directivas. Se trata de una cuestión apenas tratada en el ámbito normativo de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas por la indefinición del estatus de los directivos que, en muchos casos, puede identificarse de una forma negativa (lo que no se aplica) pero no de una forma positiva (lo que se aplica).

No cabe negar, sin embargo, que la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997 ha introducido, sin desarrollo posterior y concreción aplicativa real, el principio de la responsabilidad en y por la gestión pública.

Se trata, por tanto, de un desarrollo novedoso en el marco de nuestra regulación de la Administración General del Estado y, en general, de las Administraciones Públicas el que se plasma en la LOFAGE. Su aplicación práctica se presenta como dificultosa y compleja tanto por la propia resistencia "cultural" del sistema, como por la necesidad de que se articule correctamente para no convertirse en un elemento disfuncional.

Las dificultades no son, sin embargo, propias o exclusivas del modelo y de la Administración Española, como nos recuerda Kellt: "... un elemento ausente en el debate sobre la actuación administrativa radica en el supuesto de que los administradores aceptarían la responsabilidad por los resultados sólo si los objetivos pudieran ser definidos con suficiente claridad. Es demasiado simple sugerir que los administradores son seres cobardes que siempre que tuvieran la oportunidad, esquivarían cualquier responsabilidad. Es propio de la naturaleza humana evitar ser culpado por problemas potenciales siempre que sea posible. Los individuos tienen incluso mayores incentivos para eludir sus responsabilidades si no pueden contar con fuertes incentivos para realizar un buen trabajo; los estadounidenses se han mostrado durante mucho tiempo reticentes a recompensar financieramente a los burócratas por sobresalir en el desempeño de sus funciones... Por otro lado, el sistema político, desde el Congreso y los Inspectores gubernamentales hasta la prensa y los ciudadanos, ha sido rápido a la hora de criticar los errores de los gestores públicos. Ante semejante balance entre incentivos y penalizaciones muchos burócratas responsables deciden agachar la cabeza..."[7].

En este sentido es evidente que con todas las dificultades que se quiera es imprescindible fijar un ámbito diferencial de actuación entre los gestores y los políticos. Su confusión es, sin lugar a dudas y como venimos indicando, uno de los elementos que ha creado mayores dificultades al verdadero (y constitucional) funcionamiento del sistema.

La fijación de esta línea de diferenciación debe permitir articular de forma diferente el trabajo, el control político del trabajo y el control y la responsabilidad de los directivos públicos (no políticos) y del resto de empleados públicos. Sin el establecimiento de esa línea divisoria (cuyos límites acabarán siendo en muchos casos puramente convencionales) será difícil articular el sistema ya que al final el político será irresponsable en términos políticos porque se confundirá con el gestor y difícilmente podrá hacerse responsable a éste de aquello que no se concreta. Todos apoyarán y contribuirán, como ocurre ahora, a conseguir un objetivo común pero será difícil fijar auténticas y diferenciadas técnicas de responsabilidad.

En esencia, la viabilidad de esta prescripción está fuertemente condicionada por la implantación real del esquema previsto, de forma que, primero, han de fijarse los objetivos, individualizarlos para cada organización y estrato de la misma, después habrá de controlarse objetivamente el cumplimiento de los mismos y el corolario final será la exigencia de responsabilidades[8]. Sin estos elementos previos la res-

[6] Al tema se refiere el trabajo de Guy Peters, B. y Piere, J.: "Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n.º 17-18, enero/agosto, Madrid, 2000.

[7] Kellt, D.: "Una reflexión sobre las reformas Clinton de la gestión pública", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, septiembre-diciembre de 1994, n.º 1, pág. 103 .

[8] Sobre el tema puede verse el trabajo de Gascó Hernández, M.: "Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas", Gestión y Análisis de políticas públicas, n.º 23, enero-abril 2002. También puede verse como referente comparado el trabado de Echevarria Miguel, C.: "La evaluación de programas en la Unión Europea", Gestión y Análisis de políticas públicas, núm. 22, septiembre-diciembre 2001.

D. Alberto Palomar Omeda, Magistrado de lo Contencioso-Administrativo y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid).

ponsabilidad puede ser o una determinación inaplicable o simplemente un arbitrismo injustificable. Sólo se debe ser responsable del cumplimiento de aquello que previamente ha sido asignado.

El funcionamiento de las Administraciones Públicas de nuestros días está en la mayor parte de los casos muy lejos de estas pautas y se configura sobre unas pautas sedentarias y tendencialmente rutinarias en la que se hace lo que hay que hacer pero nadie sabe exactamente cual es el "volumen de producción" (por utilizar términos industriales) exigido y exigible.

Este esquema hace que el funcionamiento sea fuertemente dependiente de las tensiones políticas, que tampoco se objetivan ni siquiera en sede parlamentaria, para conocer y poder seguir el programa político convertido en programa de gestión y periodificado en el tiempo.

La falta de control político sobre la gestión pública penetra sobre ésta permitiendo la improvisación, el cambio o, en el peor de los casos, la inexistencia de los programas de gestión que acaban realizándose por la técnica de aluvión y que, claro está, condicionan fuertemente la aplicación de técnicas como la que aquí se analiza. Fuera de este aspecto condicionante de la verdadera aplicabilidad del sistema, cabría preguntarse por la naturaleza de la responsabilidad a la que se alude en el apartado en cuestión.

En principio podríamos indicar que es necesario establecer un mecanismo de responsabilidad por la gestión que vaya más allá del puramente disciplinario al menos en la forma que está concebida en términos clásicos. La responsabilidad por la gestión debe ser un mecanismo de carácter profesional que enfrente al directivo o al empleado público con sus obligaciones en el seno de una evaluación con tintes objetivos y con independencia de que además y por añadidura pueda existir responsabilidad disciplinaria por aquello que no ha hecho o que ha dejado de hacer[(9)]. Las medidas reales de exigencia de responsabilidad deberán estar establecidas previamente por norma de rango adecuado, pero deben tener una clara incidencia en la carrera de los empleados públicos, en su continuidad en determinados puestos o sería posible incluso llegar a plantearse si en la propia Administración.

En razón de lo anterior podemos indicar que una de las numerosas causas que justifican la necesidad del establecimiento de un régimen legal del directivo público no es otra que la de establecer un marco de responsabilidad profesional y disciplinaría que independice estas últimas de las que, hipotéticamente, puedan ser consecuencia de la pérdida de confianza política.

Podemos y debemos independizar ambas y establecer un marco que permita exigir la responsabilidad profesional sin conectarla con la política y sin conectarla con la funcionarial estrictamente considerada que está pensada para el reproche disciplinario ligado al incumplimiento funcional cuando en el ámbito que se analiza lo determinante no es el incumplimiento sino la falta de pericia.

En el intento de encontrar este punto de encuentro podemos recordar que en lo que a los funcionarios públicos se refiere se aprecia una doble presentación de la responsabilidad disciplinaria. La primera forma sería la más clásica y estaría representada, en primer término, por lo que se contiene en el artículo 6.º del Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que delimita las faltas muy graves y, entre ellas, se incluye la notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas.

Más allá de las dificultades reales de aplicar este precepto por la inexistencia de una fijación objetiva del contenido de trabajo que se espera de los funcio-

---

(9) Sobre el tema puede verse el trabajo de Madureria, C.: "La evaluación del rendimiento en el contexto de la Administración Pública", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n.º 22, septiembre-diciembre 2001. Desde una perspectiva general, Havard, B: "Métodos de evaluación del rendimiento", Barcelona, 2001.

narios, es lo cierto que se trata de un precepto claro en la conformación de la responsabilidad disciplinaria que enfrenta al funcionario con el cumplimiento de sus obligaciones definidas por relación a un conjunto funcional[(10)].

Este régimen se completa con lo que indica el artículo 7 del mismo Reglamento que tipifica las faltas graves y que se refiere, por su parte, a la "falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave". Incluso el artículo 8.º que establece las faltas leves se refiere al "descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los deberes y obligaciones, siempre que no deban ser calificados como faltas muy grave o grave".

En segundo término podemos indicar que a este régimen se une el previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que también incide en el régimen de responsabilidad. Es cierto que el ejemplo parece estar cundiendo y así la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas contiene una referencia de tenor similar (en el establecimiento de esquemas de responsabilidad) por incumplimiento de requisitos y trámites en el seno del procedimiento administrativo indicando que el incumplimiento por los empleados públicos de las obligaciones impuestas por la normativa de contratos tiene la consideración de falta disciplinaria en el seno de su propio régimen de este orden[(11)].

Nos encontramos, por tanto, ante dos formas diferentes de estructuración de la responsabilidad. Bien por referencia a un concepto general que es consecuencia de la vinculación del empleado público a la Administración o bien mediante el señalamiento de

---

[(10)] La aplicación jurisprudencial del precepto comentado nos permite, sin embargo, y pese a la dificultad estructural establecer algunas pautas de enjuiciamiento que pueden ser las siguientes:

a) Delimitación de los requisitos para apreciarse.

La dificultad de aplicación de este tipo deriva de la inexistencia de un parámetro de medida. Es la jurisprudencia la que ha tenido que delimitar este concepto sobre la base de indicar que "Y los términos de esa descripción lo que ponen de manifiesto es que la infracción así tipificada la determinan estos tres elementos: la no realización o el indebido cumplimiento de las tareas encomendadas; que lo anterior se haya materializado en un resultado de falta de rendimiento; y que las circunstancias concurrentes hagan aparecer dicho resultado como algo ostensible y, por ello, no dudoso ni susceptible de polémica...". RJ 2001/8180. Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 18 septiembre 2001. Recurso de Casación núm. 3431/1997.

b) Diferencia con la infracción grave.

Para delimitar el núcleo que constituye la falta de rendimiento la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido articulando como requisitos de la misma que se produzca en el cumplimiento de las tareas encomendadas, que comporta inhibición o disminución, diferenciándose la falta muy grave de rendimiento [art. 6.f)] y la simplemente grave [art. 7.1.i)], como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 febrero 1995 (RJ 1995/1596), en que en la primera es necesario que sea notoria la falta de rendimiento, referida al dato objetivo de la idea de evidencia, y que tal notoria falta de rendimiento sea consecuencia de una inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas, de modo que concurra el elemento subjetivo de que el funcionario se desentiende de ellas, al asumir el hábito de no realizarlas en las condiciones normalmente exigibles, en tanto que en la falta simplemente grave basta el dato objetivo de que por la falta de rendimiento sea de algún modo afectada la regular marcha del servicio...>> RJCA 1996/3. Sentencia Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª), de 16 enero 1996. Recurso contencioso-administrativo núm. 555/1995.

*c**) Referido al puesto de trabajo en cuestión.***

La doctrina puede encontrarse en la siguiente afirmación: "... Atendiendo a estas consideraciones, puede observarse en la descripción del hecho segundo una permanencia del estado de suciedad en los recorridos encomendados al señor M. M., lo que implica una notoria falta de rendimiento atribuible a una dejación habitual del correcto cumplimiento de sus obligaciones, expresada por las faltas de puntualidad en la asistencia al trabajo y la estancia en los bares durante parte de su horario laboral, lo que acredita una actitud de inhibición en la correcta prestación del servicio, que justifican la calificación de su conducta tal como ha sido hecha por la Administración apelante..." RJ 1995/1596. Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 22 febrero 1995. Recurso núm. 9467/1992. Esta misma doctrina se encuentra en RJCA 1999/2202. Sentencia Tribunal Superior de Justicia núm. 24/1999 Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 22 enero. Recurso contencioso-administrativo núm. 2166/1994.

[(11)] La disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas indica que "la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la presente Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando mediare al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia".

una serie de objetivos sectoriales cuyo incumplimiento genera la utilización de mecanismos de responsabilidad. En lo que a la responsabilidad de los directivos se refiere es probable que deban compaginarse ambas perspectivas, porque siendo lo normal el establecimiento de un marco general y global no es de descartar que las normas que ordenan los ámbitos sectoriales concretos puedan señalar objetivos concretos y responsabilizar de ellos al personal directivo.

Es lo cierto que estas tímidas referencias a la responsabilidad no son los mimbres definitivos ni tampoco suficientes para el establecimiento de un verdadero esquema de responsabilidad que debe estar presidida por la definición de la función de la actividad de dirección y su escisión respecto de la de ejecución. Las cuestiones y los parámetros indicados están más próximos a la ejecución que a la dirección. Se trata, por tanto, de establecer un marco funcional previo, con sus instrumentos y técnicas propias y diferenciadas de las de ejecución muy centradas a menudo en aspectos meramente cuantitativos. Sobre estas bases se debe establecer el marco de su responsabilidad que está ligado a lo funcional y que se sitúa, sin sustituirla ni eliminarla, sobre o por encima de la responsabilidad disciplinaria.

> COMO PLANTEAMIENTO INICIAL PODEMOS INDICAR QUE EL SECTOR FUNCIONAL AL QUE NOS REFERIMOS, EL QUE EJERCE LA FUNCIÓN DIRECTIVA SIN LEGITIMACIÓN POLÍTICA DIRECTA, QUEDA DENTRO DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 103.3 Y, POR TANTO, SU RECLUTAMIENTO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO DEBEN RESPETAR –EN EL MISMO TEXTO O EN TEXTOS DIFERENTES– LOS PRINCIPIOS QUE AQUEL APARTADO PREVÉ PARA LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

2.3. La movilidad de los directivos públicos: el mito de la inamovilidad y su proyección al ámbito directivo

La historia reciente de la función pública española está presidida por la nota de la inamovilidad de los funcionarios. Frente al esquema clásico de cesantías o el conocido sistema de botín la organización administrativa española nos ha dispensado en los dos últimos siglos sistemas caracterizados por la permanencia del funcionario frente a los cambios políticos. Realmente la nota de la inamovilidad explica una gran parte de nuestro esquema de función pública y en la actualidad se ha convertido en la "moneda de cambio" para la regulación unilateral de la condición de empleo dada la situación de evidente privilegio social que supone la seguridad en el empleo.

No es éste el momento ni la ocasión para debatir sobre este dogma en el seno de la función pública convencional ni tampoco de las consecuencias que basadas en la misma se han producido en la relación jurídica del funcionario público.

Son cuestiones más profundas que afectan a la estructura del modelo de empleo público y que, por tanto, deben ser examinadas en el contexto general del mismo. Lo que sí interesa señalar es que en el diseño de una función directiva de carácter profesional y no político, la nota de inamovilidad en la condición no parece justificada.

El directivo tiene unas reglas propias tanto en el derecho laboral común (piénsese en la regulación de la relación especial de alta dirección) como la debe tener en el ámbito del Derecho del empleo público.

Una de esas notas es que la característica de la función como activa, cambiante, diferenciada, sometida al cumplimiento efectivo de los objetivos y ligada a las propias necesidades de la organización en cuestión, justifica sobradamente que la respuesta que se de desde la perspectiva de las reglas del empleo sea coherente con la misma y, por tanto, permita la remoción, la movilidad, el cambio, la sustitución, etc. El régimen de empleo debe estar dotado de la flexibilidad suficiente para adaptarse a los requerimientos de la función.

Las definiciones de la función y las características intrínsecas de la misma justifican la inaplicabilidad del sistema común de inamovilidad. Cuestión distinta y que se apunta más adelante es la relativa a la regulación de las condiciones de salida y a la reubicación en la estructura tradicional y de procedencia.

Sin embargo, esto conecta no tanto con la definición de la función como con el estatuto personal del funcionario, por lo que parece razonable desplazar a aquel punto la cuestión y quedarnos en éste con el requerimiento que la función directiva precisa del estatuto del empleo público que no es otra que la no proyección del esquema tradicional de la inamovilidad.

3. Pautas básicas del régimen del estatuto de los directivos

Al margen de las consideraciones generales que se han indicado en el apartado anterior podemos intentar ahora efectuar algunas consideraciones más concretas sobre la estatuto de las personas que realizan una función de dirección pública.

3.1. El reclutamiento: la dicotomía selección interna (cooptación) selección externa (apertura). Ventajas e inconvenientes

En este punto la dificultad esencial debe ser la de definir si la franja funcional que venimos examinando debe quedar o no sometida o atrapada, según la valoración que cada organización tenga de esta posición, por la función pública convencional. Es evidente que se trata de una de las cuestiones más dificultosas y polémica. Si analizamos los sistemas de organización más convencionales (el ejército o la iglesia) resulta *a priori* impensable que la cúpula dirigente puede tener una extracción diferente a la de la base. Se está considerando, por tanto, que la organización quiere mantener sus valores, no revolucionarios, y que para ello lo esencial es que la función directiva sea realizada por quienes proceden del mismo ámbito sectorial.

Desde una perspectiva de funcionamiento interno esta reserva implica el establecimiento de una carrera con perfiles de progreso jerárquico para quienes están en la misma, que tienen, por tanto, la posibilidad de llegar a ocupar dichas funciones directivas.

Frente a esto si la opción de dirección política es una opción rupturista o ampliamente transformadora resultará difícil que la misma sea emprendida por los miembros de una organización consolidada y a la que pertenecen.

Esta opción presenta como disfuncionalidad, en función a su proporción, que los niveles directivos resultan inasequibles a los miembros de la organización que ven, por tanto, mermada su carrera administrativa. Se recorta seriamente el ámbito funcional de los empleados públicos, lo cual complica seriamente la definición de su estatus. Desde esta perspectiva podemos indicar que no existe, a nuestro juicio, una receta de validez general en el tiempo y común a todas las organizaciones.

No obstante esto y para que el sistema no resulte, como en la actualidad, disfuncional es necesario que se objetiven los planteamientos de acceso, permanencia y cese en la condición, sea cual sea el modelo elegido.

Si la organización percibe el sistema como objetivo será más sencillo que lo acepte que si lo percibe aleatorio o, como ha ocurrido en la función pública española de forma tradicional, teñido únicamente de tintes políticos.

3.2. El reclutamiento externo: sus condicionantes. La inviabilidad del modelo LOFAGE

Dentro de las organizaciones que han buscado el establecimiento de un sistema aplicativo se encuentra la propia Administración General con las tímidas alusiones que se contienen en la LOFAGE. Es cierto que no son las normas de organización las que deben contener estas referencias que conforman el estatuto de los empleados directivos, pero es cierto, igualmente, que en el estado actual de la regulación del empleo público tampoco puede negarse la conveniencia de hacerlo en cualquier instrumento.

El apartado VIII de la exposición de motivos de la LOFAGE indica que "como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la Ley consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado en cuya virtud los Subsecretarios y los Secretarios Generales técnicos, en todo caso, y los Directores Generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. Además a los Subdirectores Generales, órganos en los que comienza el nivel directivo de la Administración General del Estado, también la Ley les dispensa un tratamiento especial para subrayar su importancia en la estructura administrativa...".

Más allá de alguna imprecisión como la referencia a los funcionarios para los que se exija titulación superior, que debe querer decir a los funcionarios en cuyos cuerpos de origen se hubiese exigido titulación superior para su acceso, la LOFAGE supone una apuesta definitiva por un modelo de directivos públicos que supere la situación preexistente en la que siendo Administración General, y por ende estando incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 103.3 de la Constitución, no eran reclutados bajo el imperio de los principios de mérito y capacidad sino de libre designación política afectados por una extensión injustificada del concepto de alto cargo como elemento ligado al Gobierno y por tanto cuyo vínculo para la designación no era otro –aparentemente– que el de la confianza política.

Sobre esta cuestión Jiménez Asensio advirtió que "la idea de la profesionalización de la alta Administración pública está plenamente garantizada mediante la cobertura de estos puestos por funcionarios públicos, aparte de ser un error bastantes extendido, se complace mal, según hemos visto, con la verdadera esencia y las notas que caracterizan la profesionalización de la función directiva..."[(12)].

[(12)] *Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y Directivos Públicos", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pág. 298.*

De las disfuncionalidades jurídicas de un modelo como el apuntado podía "salirse", al menos, de dos formas diferentes: en primer lugar, estableciendo un sistema que "midiera" el mérito y la capacidad de los designados conforme a pautas generales y convencionales, lo cual permitiría hablar de profesionalidad sin residenciarla en ningún colectivo específico sino como un referente individualizado de aptitud para el servicio en el ámbito publico; o bien aceptar alguna condición previa como "patente de profesionalidad"[(13)].

Esa patente apuntaba directamente a la condición previa de funcionario de los cuerpos superiores de la Administración como elemento objetivo de profesionalización –así lo denomina la propia LOFAGE, apartado VIII exposición de motivos–.

La LOFAGE se sitúa tendencial, pero no radicalmente (dependerá del desarrollo que se haga en las estructuras orgánicas), en esta segunda opción que responde a una cierta y consuetudinaria forma de desenvolverse los acontecimientos (aproximadamente el 85% de los Directores Generales eran previamente funcionarios) y que adquirió rango normativo sobre el que habrá de meditarse seriamente ya que el riesgo final es, como señala Jiménez Asensio, el de apropiación injustificada de la función directiva por parte de los Cuerpos superiores de la Administración[(14)].

En todo caso sí debe indicarse, desde ahora, que dado que la opción por la funcionarización de los altos cargos no es completa, como anteriormente se ha dicho –las normas de organización pueden prever supuestos en los que es admisible que se provean entre no funcionarios– sí se echa de menos que la LOFAGE no haya avanzado en ningún sistema de acreditación de la competencia profesional y la experiencia para quienes no proceden de la función pública y no son por tanto funcionarios públicos.

Esta materia es propia de organización y no de función pública por lo que lo correcto hubiese sido haber hecho alguna consideración menos teórica y más concreta sobre la forma de acreditar el mérito y la (profesionalidad y experiencia) de quienes no son funcionarios y pueden legítimamente ocupar puestos directivos en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. Adelantemos desde ahora que no es de recibo, constitucionalmente hablando, que el Estatuto de la Función Pública reserve esta condición para quienes estén en determinados niveles de la carrera administrativa –lo cual parece correcto– y que, por otro lado, ese mismo puesto pueda ser cubierto con la simple y potencialmente libérrima apreciación de que se trata de un profesional de experiencia en otros sectores. Podría darse, incluso, la paradoja de que pidiendo la excedencia se consiga que entren por la vía paralela los que no podrían entrar por la vía funcionarial.

La necesidad de establecer unas reglas de juego comunes es, a nuestro juicio, una evidencia que condiciona notablemente el ajuste total de la normativa al marco constitucional que se define en los artículos 97 y 103.3 de la Constitución.

Fuera de este terreno podemos indicar que la opción de la LOFAGE consiste en diferenciar entre Órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado) y Órganos directivos (los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y los Directores Generales y los Subdirectores Generales).

Este esquema general se completa con dos determinaciones territoriales: por un lado, la referida a la Administración territorial interna, en la que son órganos directivos tanto los Delgados del Gobierno a los que se les atribuye el rango de Subsecretarios, como los Subdelegados del Gobierno a los que se les atribuye el rango de Subdirectores Generales.

Por otro, la Administración General del Estado en el exterior en la que se atribuye la condición de órgano directivo a los embajadores y representantes permanentes ante las Organizaciones Internacionales.

Finalmente y para abordar todos los ámbitos funcionales podemos indicar que los estatutos de los Organismos Públicos son los llamados a establecer los Órganos directivos de los mismos.

Tomando como base este esquema el apartado 10 del artículo 6 de la LOFAGE indica que "... los titulares de los Órganos directivos son nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a) la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada; b) la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior...".

---

(13) Sobre el tema puede verse la STS de 21 de marzo de 2002 y el comentario realizado a la misma por nosotros, "Potestad organizatoria y directivos públicos", Revista Jurídica Aranzadi, n.º 531, mayo de 2002.

(14) Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y Directivos Públicos". Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pág. 305. Este tema se aborda por Román Riechmann, C., Sánchez Morón, M. y Velásquez López, F.J.: "Líneas de reforma del empleo publico", Madrid, 2004, para prevenir, precisamente, que esta apropiación conforme el modelo de directivos de la Administración Pública.

Respecto de los superiores se produce una remisión en bloque a la legislación correspondiente que debe entenderse referida a la Ley del Gobierno cuyo análisis trasciende a lo que venimos indicando pero de la que podemos indicar, con carácter general, que no establece requisito alguno (más allá de los generales referidos a la condición de español y estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles) para el desempeño de la función de miembro del Gobierno o de los órganos de asistencia y apoyo.

Teniendo en cuenta la regulación anterior, la labor interpretativa debe comenzar por rastrear el conjunto normativo para determinar el sistema de nombramiento previsto para los diferentes niveles directivos.

Así, en primer término, el artículo 15 se refiere a los Subsecretarios indicando que "los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con lo establecido en el apartado 10 del artículo 6 de esta Ley, 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"; el artículo 16 que se refiere a los Secretarios Generales indicando que "los nombramientos habrán de efectuarse entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada"; el artículo 17.3 que se refiere a los Secretarios Generales técnicos y cuyos nombramientos "habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 de esta ley, 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"; los Directores Generales cuyo nombramiento debe realizarse "de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo entre funcionarios de carrera del Estado[(15)], de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características especificas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna la condición de funcionario"; el artículo 19 que se refiere a los Subdirectores Generales y conforme al cual "los nombramientos se efectuarán 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 que pertenezcan a Cuerpos o Escalas, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 y conforme al sistema establecido en la legislación específica".

> LA GESTIÓN DE ESTOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEBE SER UNA GESTIÓN PROFESIONAL Y NEUTRAL CON RESPECTO A LAS DIRECTRICES POLÍTICAS Y, POR TANTO, SIN QUE SEA LÍCITO EL INTENTO DE APREHENSIÓN DE LAS MISMAS, LA USURPACIÓN DE LA COMPETENCIA PARA SU DEFINICIÓN Y, POR ENDE, SIN CONTAGIARSE DEL ESTATUS FUNCIONAL DE QUIENES SON GOBIERNO.

Este esquema se completa en el ámbito territorial con la indicación sin contenido referencial alguno a requisitos que se contiene en el artículo 22.3 de la LOFAGE que se limita a indicar que "los Delegados del gobierno serán nombrados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno y tendrán su sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, salvo que el Consejo de Ministros determine otra cosa y sin perjuicio de lo que disponga expresamente, el Estatuto de Autonomía; la del artículo 29 referido a los Subdelegados del Gobierno en las provincias cuyo nombramiento se efectuará por el Delegados del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma "por el procedimiento de libre designación 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"; el artículo 30 referido a los directores insulares de la Administración General del Estado cuyo nivel será el que determine la correspondiente relación de puestos de trabajo (por lo que si no tienen el rango correspondiente a Subdirectores Generales no serán órganos directivos, lo cual se corresponde a su vez con la indicación de que no necesitan ser siquiera titulados superiores) "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, o el título de Ingeniero técnico, Diplomado Universitario o equivalente". El esquema que venimos desarrollando se completa con la

[(15)] Debe tenerse en cuenta la disposición transitoria primera de la LOFAGE conforme a la cual "las normas de esta ley relativas al nombramiento de Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y órganos asimilados serán de aplicación a los que se produzcan con posterioridad a su entrada en vigor".

referencia a la Administración General en el Exterior respecto de la cual el artículo 37 se limita a indicar que son nombrados en la forma dispuesta en la normativa reguladora del Servicio exterior".

Este marco general se integra con la remisión, que a las reglas comunes que acabamos de examinar se contiene en el artículo 46 de la LOFAGE referido al nombramiento de los titulares de los órganos de los Organismos Autónomos que se regirán, según el citado artículo, por las normas aplicables a la Administración General del Estado; prescripción que alcanza, a su vez, a la Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social incluidas en el ámbito de la disposición adicional y a las que se reserva una especialidad regulatoria en materia de personal que en el presente caso no existe y que determina la aplicación supletoria de los principios generales que la LOFAGE establece para los Organismos Autónomos y que lleva, como acabamos de ver, a las reglas de la Administración General; junto con la que se contiene en el artículo 55.2 del mismo Texto legal referida al personal directivo cuya determinación se hará en los correspondientes estatutos de la Entidad pública empresarial y cuyo nombramiento se ajustará a los principios establecidos en el apartado 10 del artículo 6.º "atendiendo a la experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada".

En último término no puede concluirse la anterior referencia sin tener en cuenta que la disposición adicional séptima remite la regulación del Consejo de Estado a su legislación específica, la adicional octava hace lo propio con el Banco de España y la novena con la Agencia Estatal de Administración Tributaria[16], el Consejo Económico y Social y el Instituto Cervantes. En último término la disposición adicional décima remite a su regulación específica la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones.

Adelantemos, desde ahora, que la condición de directivo no aparece definida y se remite, por tanto, a las prescripciones de carácter interno que en el uso de su capacidad de organización puedan establecer los diferentes entes que analizamos o a las asimilaciones que puedan establecerse por los órganos con competencia horizontal en el ámbito público. La regla común a los supuestos analizados consiste en establecer un régimen peculiar, que admite el libre reclutamiento de sus directivos ya que las regulaciones analizadas tienen como objeto único el de eximir la publicidad de la convocatoria, los principios de mérito y capacidad y la aplicabilidad de los sistemas de concurso y oposición como sistema de selección de los mismos.

Teniendo en cuenta el régimen excepcional tan amplio que se contiene en las disposiciones indicadas nos permite indicar la necesidad de replantearse el sistema de directivos públicos que se ha fraguado en las normas analizadas, si bien es cierto y no puede ignorarse esta cuestión, que la nueva regulación es en parte tributaria de planteamientos arraigados en la gestión pública española y que se plasmaban en el artículo 9.1 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas cuando indicaba que "los Presidentes, Directores, Consejeros Vocales y el personal directivo de los organismos autónomos serán designados y separados libremente de acuerdo con lo previsto en sus respectivas normas fundacionales".

Jiménez Asensio realizó un[17] análisis especialmente lúcido sobre el estrato directivo público, en general, y sobre el de los entes y sociedades públicas en particular. Es curioso comprobar cómo respecto de los miembros de los órganos directivos de los mismos se produce un intento de profesionalización exigiendo –en algunos casos– que se trate de personas con alguna conexión profesional con el cargo a desempeñar, mientras que el segundo estrato se asocia, bien con el personal de alta dirección de la normativa laboral, bien con la relación laboral pero normalmente al margen de las relaciones comunes.

Se caracteriza porque dicha conexión ya no aparece ni siquiera apuntada y porque, además, se les excluye de la aplicación de los principios constitucionales de acceso a la función pública que podrían actuar como supletorios. No obstante, el carácter restrictivo con que la normativa laboral ha configurado esta relación en el Real Decreto 1382/1985 hace que se articule un tercer estrato directivo cuya relación laboral es de carácter ordinario, aunque sea común que la misma

---

[16] El apartado 4.º del artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1991, de creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, determina que "la Agencia seleccionará su personal por medios objetivos basados en convocatoria pública, con excepción del de carácter directivo, y en los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición libre". El artículo 9 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, admite la selección del personal directivo sin convocatoria pública y sin sometimiento a sistemas basados en los principios de mérito y capacidad.

[17] Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y Directivos Públicos", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, págs. 195 y ss.

quede al margen de la regulación convenial del sector en cuestión, lo cual les permite negociar sus condiciones de empleo de forma específica y al margen de los mecanismos de aquél.

En este sentido y desde una perspectiva tanto constitucional (art. 103.3 de la Constitución) como puramente gestora debemos coincidir con Jiménez Asensio cuando afirma que "resulta sorprendente que el personal directivo se exceptúe, en todo caso, de los procedimientos de selección basados en los principios de mérito y capacidad y de la libre concurrencia mientras que al resto del personal se les exija el cumplimiento de tales requisitos".

Cuando esto ocurre y teniendo en cuenta que, como anteriormente se nos dice y ratifica la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1993 no hay en nuestro derecho un concepto de alto directivo o cargo en las Administraciones Públicas, se corre un serio riesgo de que la provisión de los mismos responda únicamente[18], [19] a criterios de confianza política mas que a los puramente profesionales, lo cual supone un claro riesgo para una gestión pública abocada en algún momento a reducir el nivel de penetración del elemento político en la misma y compensarlo con mayores elementos de profesionalización.

En suma, el problema es de límites, pero precisamente por ello cuanto más se abran las estructuras directivas a la designación sin sometimiento a procedimientos reglados de selección, más posibilidades existen de que el nivel de lo admisible se rebase sobradamente. Fuera de este terreno es necesario replantearse –una vez pacificado el problema previo de la libertad de elección de formas organizativas– cómo se produce la incorporación a la disciplina general del sector público de este tipo de entes. Este replanteamiento no pasa, a nuestro juicio, por intentar una homologación incondicionada de reglas de funcionamiento, aunque tampoco por el aislamiento en el que pueden llegar a vivir si además su integración en la disciplina presupuestaría se produce con el carácter de no vinculante.

Entre la simetría y la independencia hay un largo trecho que no siempre será fácil de recorrer pero que es necesario establecer.

ES EVIDENTE QUE, CON TODAS LAS DIFICULTADES QUE SE QUIERA, ES IMPRESCINDIBLE FIJAR UN ÁMBITO DIFERENCIAL DE ACTUACIÓN ENTRE LOS GESTORES Y LOS POLÍTICOS. SU CONFUSIÓN ES, SIN LUGAR A DUDAS Y COMO VENIMOS INDICANDO, UNO DE LOS ELEMENTOS QUE HA CREADO MAYORES DIFICULTADES AL VERDADERO (Y CONSTITUCIONAL) FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA.

El sector público está siendo sometido tradicionalmente a una serie de sacrificios en niveles salariales, niveles de oferta, etc., del que no puede escaparse mediante argucias organizativas. Si esto ocurre (y en muchos casos ha ocurrido) el sacrificio no se reparte solidariamente y puede llegar a ser más insoportable para los empleados públicos y para las propias organizaciones en las que prestan sus servicios. Más allá de las consecuencias distorsionadoras que proceden del mantenimiento de las situaciones organizativas preexistentes es lo cierto que el modelo de la LOFAGE sin las determinaciones transitorias indicadas es de por sí bastante complicado.

En resumen podemos decir que se apuesta por la generalización del régimen de profesionalización basado en la experiencia si bien no se indica ningún elemento de concreción de este concepto indeterminado que, además, se une a la restricción en el círculo de los posibles elegidos. Sin embargo, esa tendencia generalizada tiene algunas quiebras esenciales: no se aplica en el ámbito de la Administración territorial –nótese que no se aplica a los delegados del gobierno ni a los subdelegados del gobierno ni a los delegados insulares– y no se determina[20]. Si, como parece, la normativa funcionarial trata de futuro de cuál es el procedimiento de medida o comprobación de dichos requisitos –salvo cuando procedan de la previa condición de funcionarios– no se indica ni precisa. De esta forma unos demostrarán sus condiciones y trayecto-

[18] En este sentido es necesario indicar que una de las condiciones que ha planteado mayores dificultades es el denominado "blindaje por cese". A esta cuestión se refiere el Acuerdo del Consejo de Ministros, publicado mediante Resolución de 27 de diciembre de 1993, que prohíbe a los Presidentes de los Entes Públicos percibir indemnización alguna por cese, aunque la admite para los presidentes de las sociedades mercantiles, curiosamente, al margen también de la incompatibilidad por cese.

[19] Jiménez Asensio, R.: "Altos cargos y Directivos Públicos", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pág. 232.

[20] A nuestro juicio es igualmente incorrecto que se contemple la mención al sistema concreto de provisión del puesto de trabajo en este ámbito, sobre todo, en lo que se refiere a los Subdelegados y Delegados insulares.

ria previa y a los otros se les "presumirá" o se apreciará libremente. Esta desigualdad no parece que justifique igual el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad. Este criterio se compagina con la diversidad de experiencias: en los puestos reservados a funcionarios la experiencia y la profesionalidad se refiere a la condición de funcionario, mientras que en el supuesto de los secretarios generales la experiencia, además de la funcionarial, puede ser la de gestión privada. Nótese que ni siquiera se les exige a estos últimos los mismos requisitos de titulación universitaria.

Por otro lado, y centrándonos en la acreditación de la profesionalidad desde la condición previa de funcionario público parece que lo correcto hubiese sido remitir al Estatuto de los funcionarios públicos la determinación de los requisitos para ser directivos públicos, que debe ser la norma que concrete la profesionalidad y la experiencia de quienes son funcionarios públicos de Cuerpos a los que se exija titulación superior.

A nuestro juicio la mención específica de requisitos y no su remisión a las normas funcionariales puede implicar que las normas organizativas específicas vayan estableciendo sistemas excepcionales de derogación singular del pretendido régimen general, de forma que éste no llegue a aplicarse si no es estrictamente en el ámbito de la Administración General y siempre que, en este supuesto, se produzca la adecuada conversión organizativa.

En consecuencia y admitiendo que el modelo de directivos trata de avanzar algunas pautas en la línea de la profesionalización de la función directiva que es, sin duda, una de las grandes carencias de la función pública actual, la apuesta de la LOFAGE es incompleta y tímida, esencialmente protectora de los altos funcionarios, que en muchos casos no necesitan de tutelas legislativas ya que su profesionalidad puede ser comparada abiertamente con la del resto de profesionales procedentes de otros sectores. La exclusión de formas de acreditación y el hecho de que no sustituir el sistema de libre designación no se encuentra justificación en su aparición e, incluso, consagración en una norma organizativa y no estrictamente delimitadora del régimen de los funcionarios públicos[(21)].

En este esquema y en la necesidad de concretar un estatus diferente al precedente para los directivos públicos y dados los problemas derivados del reclutamiento a los que nos acabamos de referir, parece necesario que cuanto antes se concreten los instrumentos para concebir la dirección pública como una faceta directiva y, en concreto, la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y el sometimiento al control y evaluación de la gestión por los órganos superiores o directivos competentes.

Estos principios aparecen como meramente enunciados en la LOFAGE pero no desarrollados ni siquiera indiciariamente. La articulación de estas técnicas y las consecuencias reales de su implantación son las que van a determinar el verdadero alcance de la función directiva en la configuración que de la misma hace la LOFAGE.

3.3. El reclutamiento interno: la conexión con el sistema de cuerpos de funcionarios

Como anteriormente indicábamos para la operatividad del sistema y una vez que se han señalado algunas características diferenciales respecto del régimen común del empleo parece necesario recordar que la operatividad final del mismo está directamente relacionada con la conexión entre el sistema convencional de función pública y el de directivos. Por decirlo en términos coloquiales esta función debe constituir en hipótesis el final de la carrera del empleado conforme al principio de voluntariedad y de establecimiento de un sistema que permita que la cuestión queda en términos estrictamente voluntarios.

Para ser más claros lo que se pretende indicar es que una de las asignaturas pendientes en los momentos actuales es el establecimiento de una auténtica carrera para los Cuerpos superiores de la Administración. Sin el establecimiento y desarrollo de esta categoría se presentará un problema adicional: la función directiva se convierte no en un elemento voluntario sino, *de facto,* en uno imprescindible[(22)]. Fuera de la misma no hay progreso en la organización ni en términos de carrera personal ni en términos económicos. Esta carencia propicia que se pierda o reduzca el factor de voluntariedad ante la falta de alternativas. Fuera de este terreno la conexión necesaria entre uno y otro estatuto tiene dos puntos esenciales de referencia. El acceso a la función directiva y la reubicación en la carrera funcionarial de quienes dejan de ser directivos.

[(21)] Por todos, F.: "Reforma del empleo público: Tótem y Tabú", Gestión Longo Gestión y Análisis de Políticas Públicas, enero-abril 1995, n.º 2, pág. 8. Posteriormente, en "Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público", Barcelona, 2004.

[(22)] Este tema lo hemos abordado en otra ocasión en el libro "El sistema de carrera y su aplicación a los cuerpos superiores de la Administración", Madrid, 2002.

Respecto de la primera cuestión la dificultad esencial está en encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de experiencia y la utilización de la antigüedad como elemento definitorio del progreso en la organización. Este equilibrio es esencialmente complejo ya que la incidencia sobre uno de los ángulos produce una gerontocracia previsiblemente colapsadora de la función y si la inclinación se produce hacia el otro introduce una noción de inexperiencia que también puede producir tal efecto. La objetividad de las reglas de acceso y la transparencia son cruciales para el funcionamiento del sistema. En último término y para que el sistema funcione resulta importante que dé solución a aquellos supuestos de cese, salida voluntaria, remoción, etc., en la función directiva. La reubicación es realmente un problema ya que la permanencia duradera en la gestión puede conducir a la desprofesionalización y, por ende, a hacer difícil, en términos operativos, la reubicación funcional.

Por este motivo y siendo esto importante es probable que en algunos supuestos funcionales sea necesario el previo reciclaje o la formación para la inserción. Son estos dos anteriores dos puntos más de una realidad evidente: la necesidad de conexión y del establecimiento de puentes entre ambos estatutos ya que de lo contrario la rigidez de uno produciría la ineficacia y el modelo estructural del otro.

3.4. Reglas específicas de conexión entre el sistema funcionarial convencional y el de directivos públicos

Con vocación de síntesis podemos fijar las condiciones mínimas de conexión entre ambos estatutos que podemos sintetizar en la siguiente: la función directiva es esencialmente temporal y está en función del cumplimiento de los objetivos asignados a la organización.

La función directiva y la permanencia en la misma están sometidas al principio de responsabilidad profesional cuyas características deben fijarse por referencia a los objetivos y directrices de la organización. La estructura del empleo público directivo no tiene por qué estar sometida a las reglas comunes del empleo público. La flexibilización y la concepción diferencial de las mismas están en función de las características de cada organización.

Es cierto que el estatuto del empleado público común y el de directivo tienen que tener los "puentes" necesarios para que los funcionarios puedan acceder a la función directiva y puedan regresar de la misma a la función pública convencional en condiciones suficientemente atractivas para que el acceso a la función directiva no se convierta en un obstáculo y un impedimento para que la función directiva pueda nutrirse de los funcionarios comunes.

> EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE NUESTROS DÍAS SE CONFIGURA SOBRE UNAS PAUTAS SEDENTARIAS Y TENDENCIALMENTE RUTINARIAS EN LAS QUE SE HACE LO QUE HAY QUE HACER PERO NADIE SABE EXACTAMENTE CUAL ES EL "VOLUMEN DE PRODUCCIÓN" (POR UTILIZAR TÉRMINOS INDUSTRIALES) EXIGIDO Y EXIGIBLE.

Desde esta perspectiva y admitiendo que la función directiva debe tener una regulación propia es cierto que la misma debe prever en sintonía con el estatuto general de los empleados públicos la situación de acceso a la función directiva y de regreso de la misma bien por haber cesado en ella de forma voluntaria o bien como consecuencia de las decisiones del Gobierno sobre los directivos.

4. Un apunte sobre la organización funcional de la Administración Local

La preocupación por establecer un modelo de función pública común que tenga aplicación al conjunto de Administraciones Territoriales se topa a menudo con el factor diferencial del régimen local que tiene una serie de peculiaridades que a menudo se presentan como impeditivas de la aplicación general. Sólo este hecho justifica que realicemos un análisis detenido del régimen local en este ámbito de las funciones directivas.

El régimen organizativo de la Administración Local no es, en la actualidad, uniforme después de la reforma de 2003 y del establecimiento del denominado régimen de las grandes ciudades. Esta circunstancia nos permite diferenciar un régimen común y un régimen específico de las grandes ciudades.

4.1. El régimen común[(23)]

La LBRL se limita a establecer un régimen de organización administrativa para los respectivos municipios en función de su población. A partir de ahí la po-

[(23)] En relación con el tema puede verse el trabajo de Carrasco Canals, C.: "Funcionarios propios y otros empleados locales", Tratado de Derecho Municipal, Muñoz Machado, S., Vol. II, Madrid, 2003, págs. 2459 y ss.

testad organizatoria de la respectiva corporación es la que determina si su cobertura se produce en régimen de dedicación exclusiva o principal a la correspondiente Corporación Local o si por el contrario se ejerce únicamente en régimen de dedicación puntual.

Para comprender bien el modelo de organización y el propio modelo directivo es necesario desarrollar este último punto y examinar cómo se articula la existencia de directivos en el seno de la Corporación Local. Para ello debemos extraer el régimen organizativo del régimen del personal que se integra en estos órganos.

Para ello es necesario recordar que el artículo 74 de la LBRL prevé que:

– Los miembros de las Corporaciones Locales pueden pasar a la situación de servicios especiales:

a) Cuando sean funcionarios de la propia Corporación para la que hayan sido elegidos.

b) Cuando sean funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas y desempeñen en la Corporación para la que han sido elegidos un cargo retribuido y de dedicación exclusiva.

Es claro, por tanto, que la organización local puede ser realizada:

- Con un carácter no profesional, no retribuido y exclusivamente en el ejercicio de un deber público asumido voluntariamente mediante la participación en las correspondientes elecciones[(24)].

Desde el punto de vista del estatus de este personal nos limitaremos a indicar que percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados

- Con un carácter profesional y de dedicación total por los miembros de las Corporaciones Locales. Ésta es precisamente la tesis que se mantiene en el propio artículo 75 de la LBRL cuando señala que "los miembros de las Corporaciones Locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso, serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que correspondan...".

- Con dedicación parcial. Esta posibilidad está prevista en el apartado 2 del artículo 75 y puede realizarse siempre que se realicen funciones de presidencia, vicepresidencia o que ostenten delegaciones de otros órganos municipales o siempre que ejerzan responsabilidad que así lo requieran. En este caso perciben, igualmente, retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas, en cuyo caso serán, igualmente, dados de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social. Estas percepciones no podrán superar el límite que establezca en la Ley de Presupuestos del Estado[(25)].

En este esquema hemos definido la estructura superior de la organización local. El resto de su organización se remite a la plantilla, que debe comprender "todos los puestos de trabajo debidamente clasificados, reservados a funcionarios, personal laboral y eventual...".

Esta organización, ciertamente flexible, se completa por referencia a la relación de puestos de trabajo que señala los puestos y características de los mismos dentro de cada entidad local y el catálogo de puestos de trabajo que hace lo propio respecto del personal laboral.

Desde esta perspectiva podemos indicar que el régimen de dedicación es definido y establecido por la correspondiente Corporación Local, lo que nos lleva a indicar que desde la norma general no es reconocible un régimen de dirección ni siquiera un apunte sobre el estatus y el régimen de la función directiva en cuestión. Son, por tanto, las determinaciones de las respectivas Corporaciones Locales las que van nucleando este régimen sobre la base únicamente de la delimitación previa del régimen de dedicación de los respectivos concejales. No obstante esta inexistencia de mínimas reglas de delimitación sí podemos indicar que, al menos, se prevén por irradiación de las reglas generales del régimen local dos determinaciones: a) Que el tipo de responsabilidad al que se someten es, básicamente, de carácter político dado que su estatus y su régimen de elección como directivos en régimen de dedicación exclusiva o principal tiene como condi-

---

[(24)] El apartado 3 del citado artículo 74 ratifica esta tesis cuando expresamente señala que "Los miembros de las Corporaciones Locales que no tengan dedicación exclusiva en dicha condición tendrán garantizada, durante el período de su mandato, la permanencia en el centro o centros de trabajo públicos o privados en el que estuvieran prestando servicios en el momento de la elección, sin que puedan ser trasladados u obligados a concursar a otras plazas vacantes en distintos lugares...".

[(25)] Este régimen se completa en el inciso final de este apartado 2 con la referencia a que "los miembros de las Corporaciones Locales que sean personal de las Administraciones Públicas y de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes solamente podrán percibir retribuciones por su dedicación parcial a sus funciones fuera de su jornada de trabajo en sus respectivos centros de trabajo, en los términos señalados en el artículo 5 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre...".

cionante previa su elección como concejales, lo que nos lleva a indicar que el régimen de directivos se asienta únicamente sobre la "plantilla de concejales"; b) que el régimen de responsabilidad y de su propia continuidad en el puesto de trabajo está en función de la potestad de dirección del Alcalde que, finalmente, puede cambiar su equipo directivo entre la plantilla de los elegibles.

A partir de estas dos premisas iniciales podemos indicar que el resto de su régimen jurídico (retribuciones, derechos y deberes) es establecido por la propia Corporación Local.

Lo que no cabe negar, a efectos de completar el modelo, es que el régimen indicado se completa desde un plano administrativo (no gubernamental) con la existencia de una reserva funcional a favor de determinados cuerpos estatales que aseguran en nuestra tradición histórica el régimen de funcionamiento en lo administrativo y en lo financiero y que está representado por los denominados Cuerpos de Habilitación Nacional[(26)].

Su régimen jurídico está definido en normas estatales que no obstante, a la hora de configurar su implantación municipal otorgan un amplio margen a las Corporaciones Locales que permite que aquéllos tengan una auténtica configuración directiva o una configuración más próxima al régimen funcionarial clásico.

4.2. El modelo específico de las grandes ciudades

Es consecuencia de la publicación de la Ley 57/2003, de modernización del Gobierno Local que ha efectuado un doble orden de modificaciones: por un lado, ha modificado parcialmente el régimen general de las Entidades Locales establecido en la LBRL y, por otro, añade un régimen específico de organización y funcionamiento de las denominadas "grandes ciudades"[(27)].

PODEMOS INDICAR QUE UNA DE LAS NUMEROSAS CAUSAS QUE JUSTIFICAN LA NECESIDAD DEL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN LEGAL DEL DIRECTIVO PÚBLICO, NO ES OTRA QUE LA DE ESTABLECER UN MARCO DE RESPONSABILIDAD PROFESIONAL Y DISCIPLINARIA QUE INDEPENDICE ESTAS ÚLTIMAS DE LAS QUE, HIPOTÉTICAMENTE, PUEDAN SER CONSECUENCIAS DE LA PÉRDIDA DE CONFIANZA POLÍTICA.

A partir de este esquema inicial podemos, ahora, establecer un marco general sobre los distintos órganos que componen la Administración Local y que se representa por el esquema que indica el artículo 130 de la LBRL en la siguiente forma:

A) Órganos superiores:

a) El Alcalde.

b) Los miembros de la Junta de Gobierno Local[(28)].

A) Órganos directivos:

a) Los Coordinadores Generales de cada Área o Concejalía.

a) Los Directores Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes Áreas o Concejalías.

---

(26) En relación con el tema puede verse el trabajo de Martínez Marin, A.: "Los funcionarios públicos. Funcionarios locales con habilitación estatal", Tratado de Derecho Municipal, Muñoz Machado, S., Madrid, 2003, Vol. II, págs. 2447 y ss.

Asimismo puede verse nuestro libro "Empleo Público Local", Barcelona, 2005.

(27) El artículo 121 de la LBRL declara su aplicación a los siguientes municipios:
***a)** A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.*
***b)** A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.*
***c)** A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.*
***d)** Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.*
En los supuestos previstos en las letras c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.

(28) La regulación del "ejecutivo" local se realiza en el artículo 126 de la LBRL que comienza por definir la misma como "el órgano que, bajo la Presidencia del Alcalde, colabora de forma colegiada en la función de dirección política que a éste corresponde y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas que se señalan en el artículo 127 de esta Ley..." La novedad más importante de la nueva regulación es la entrada potencial en el órgano ejecutivo de personas que pueden no ser concejales. La única condición es que no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde. Sus derechos económicos y prestaciones sociales serán los de los miembros electivos. La regulación de esta modificación no es sencilla de entender porque no se precisa si la referencia al tercio es de carácter acumulativo con el tercio de los concejales o si es diferente a este tercio.

b) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma.

c) El titular de la asesoría jurídica.

d) El Secretario General del Pleno.

e) El interventor general municipal.

En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

Centraremos nuestro análisis en los órganos directivos pudiendo señalar al respecto que los previstos son los siguientes:

A) La Asesoría Jurídica municipal.

Se trata de una novedad evidente en la regulación de los órganos directivos municipales y que tiene por objeto la creación de un órgano de asesoramiento jurídico en el seno de este tipo de corporaciones.

Se refiere a la misma el artículo 129 de la Ley cuando señala que le corresponden una serie de funciones "... Sin perjuicio de las funciones reservadas al Secretario del Pleno por el párrafo e) del apartado 5 del artículo 122 de esta Ley, existirá un órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, comprensiva del asesoramiento jurídico y de la representación y defensa en juicio del Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 447 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial[(29)].

Su régimen jurídico puede sintetizarse en la siguiente forma:

– Su titular será nombrado y separado por la Junta de Gobierno Local, entre personas que reúnan los siguientes requisitos:

● Estar en posesión del título de Licenciado en Derecho.

● Ostentar la condición de funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, o bien funcionario 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.

B. Los órganos directivos de la gestión municipal.

La nueva regulación de la LBRL no ha efectuado una delimitación cerrada de estos órganos sino que se ha limitado a apuntar su existencia, su régimen jurídico y determinar (quizá lo más importante) quiénes tienen tal condición.

Podemos indicar, con carácter general, que tienen tal condición:

● Los Coordinadores Generales o Directores Generales.

● Los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b.

El nombramiento de los Coordinadores Generales y de los Directores Generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1 c), permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición de funcionario[(30)].

Una redacción de este mismo orden, en lo que se refiere a la exención de la condición de funcionario, puede encontrarse en el apartado 2 del artículo 18 de la LOFAGE cuando señala, refiriéndose a los Directores Generales, que "...los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija para su ingreso título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición...".

[(29)] El citado precepto establece que "... 2. La representación y defensa de las Comunidades Autónomas y las de los Entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda. Los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado podrán representar y defender a las Comunidades Autónomas en los términos que se establecerán reglamentariamente...".

[(30)] Debe tenerse presente que el artículo 6.10 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado establece una fórmula parecida cuando señala que "...los titulares de órganos directivos son nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones:
***a)** La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada.*
***b)** La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.*

En este caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

El régimen jurídico se completa con la referencia prevista en el apartado 4 del citado artículo que establece su régimen de incompatibilidades por referencia a la norma común de los funcionarios, esto es, a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas[31], y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

Se puede, por tanto, diferenciar tres niveles de organización y gestión:

- El representado por los concejales.
- El representado por los órganos directivos
- El representado por la función pública convencional y el resto de personal al servicio del respectivo ente local.

Esta estructura tripartita supera la concepción preexistente en la que –a salvo de alguna figura ciertamente discutida como las de delegados de servicios– sólo era apreciable la existencia de dos niveles: el de los concejales y el de la burocracia convencional. Esta aparente simplicidad apenas planteaba problemas en muchos ayuntamientos de escaso nivel de gestión pero, por el contrario, se convierte en un elemento ciertamente complejo en el ámbito de la gestión pública en razón de que acorta los niveles de responsabilidad y, sobre todo, no permite exigir responsabilidades a los mismos por su gestión administrativa. Son órganos procedentes de la legitimación democrática y, por tanto, pueden ser removidos en su gestión pero mantendrán la condición de concejales porque deriva de su propia esencia democrática.

A partir de ahí cabe indicar que lo que se ha querido es establecer una auténtica función directiva en el ámbito local, esto es, incorporar un nivel más en la gestión con un carácter esencialmente gestor al que se accede por designación política entre quienes cumplen el requisito de ser funcionario de alguna de las Administraciones Públicas o de tener la condición profesional en otros ámbitos y que, en este caso, de forma excepcional y motivada sean designados para alguno de estos cargos.

Este nivel intermedio aparece definido en su régimen jurídico de una forma ciertamente parca: por referencia a los requisitos de nombramiento y por inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley de Incompatibilidades.

> LAS DEFINICIONES DE LA FUNCIÓN Y LAS CARACTERÍSTICAS INTRÍNSECAS DE LA MISMA JUSTIFICAN LA INAPLICABILIDAD DEL SISTEMA COMÚN DE INAMOVILIDAD. CUESTIÓN DISTINTA Y QUE SE APUNTA MÁS ADELANTE ES LA RELATIVA A LA REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES DE SALIDA Y A LA REUBICACIÓN EN LA ESTRUCTURA TRADICIONAL Y DE PROCEDENCIA.

Sobre este punto es necesario indicar que, también aquí, se ha perdido la ocasión de establecer una auténtica estructuración de la función directiva local. No es un lamento vago sino la constatación de una insuficiencia histórica que arrastra nuestro sistema de función pública tanto estatal como autonómica y, ahora y por extensión, la local.

En concreto hubiese sido necesaria alguna precisión sobre cuestiones como la responsabilidad de estos directivos, sus derechos económicos, su régimen de entrada y salida en relación con los Cuerpos de origen, los eventuales derechos post-cese en la condición, la forma de evaluación de su actividad, su inserción en la propia organización y su régimen de competencias respecto de la función pública convencional, etc.

Por tanto, no parece vano indicar que siendo plausible la creación de la figura porque realmente puede consolidar un esquema de funcionamiento completamente diferente al convencional en la organización de las entidades locales sí podemos indicar que la regulación que se ha hecho adolece de una inconcreción notable que debería haberse salvado con la referencia a la aprobación –por norma de adecuado rango– de un estatuto del directivo público local que concretase el régimen jurídico del mismo.

Es lo cierto, por último, que la referencia (prácticamente única) al régimen de incompatibilidades por referencia a la Ley común de los funcionarios –la 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio del Sector Público– plantea problemas adicionales en relación con la situación de origen de los funcionarios que accedan a esta condición. Al no ser considerados altos cargos y no quedar sometidos a la legislación estatal o autonómica que

[31] En relación con esta norma pueden verse los trabajos de Fayos Apesteguía, J. L.: "Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas", Valencia, 1998, y, posteriormente, Meseguer Yebra, J.: "El régimen de las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas", Barcelona, 2003.

corresponde a los mismos se entenderá que estos nombramientos forman parte de un nuevo empleo público y que su incompatibilidad deriva en una situación de excedencia por dicha incompatibilidad sin posibilidad, por tanto, de pasar a servicios especiales o establecer cualquier otro elemento de los que configuran el estatus de este personal en el resto de las Administraciones (tanto la estatal como la autonómica).

No debe olvidarse, en último término, que la complejidad del modelo es aún más evidente si se analiza el conjunto de órganos directivos ya que unos proceden de la decisión libre de la entidad local y otros –que ocupan dicha posición– son nombrados (los procedentes de cuerpos nacionales en los puestos reservados a funcionarios de los cuerpos nacionales) y cesado conforme a un estatuto conocido y reglado.

De esta forma el equipo directivo se forma sobre la base de la confianza política-profesional pero conforme a criterios y reglas distintas para los puestos que sean consecuencia de la autoorganización local de los que proceden de la reserva a cuerpos nacionales en los que las reglas serán las establecidas, con carácter general, para estos cuerpos.

5. El Estudio previo para la realización de un estatuto básico del empleado público y la condición de directivo

Recientemente –el día 25 de abril de 2005– se ha dado a la publicidad un denominado "Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público". El Informe es consecuencia de la decisión del Ministerio de Administraciones Públicas plasmada en la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, por la que se constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, con la finalidad de "llevar a cabo los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirva de base para la posterior elaboración del anteproyecto" de dicho Estatuto[(32)].

Es evidente que el Informe ha de tomarse con las reservas necesarias dado que al no tratarse de un texto de ley ya articulada la enunciación de los problemas y la formulación final del precepto que plasma las soluciones propuestas puede plantear diferencias. No obstante esta advertencia inicial, es lo cierto que el Informe suscita, de la perspectiva de lo que aquí se analiza, una primera impresión positiva en orden al establecimiento de modelos flexibles de función publica para cada Administración y específicamente de la utilización moderada, sensata en términos constitucionales, de la normativa básica.

EN TODO CASO, SÍ DEBE INDICARSE DESDE AHORA QUE DADO QUE LA OPCIÓN POR LA FUNCIONARIZACIÓN DE LOS ALTOS CARGOS NO ES COMPLETA... SE ECHA DE MENOS QUE LA LOFAGE NO HAY AVANZADO EN NINGÚN SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE LA COMPETENCIA PROFESIONAL Y LA EXPERIENCIA PARA QUIENES NO PROCEDEN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y NO SON POR TANTO FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Desde la perspectiva de lo que aquí nos interesa podemos indicar que el estudio aporta las siguientes pautas para la definición de un modelo de directivos públicos:

- "... Una parte de los nombramientos de personal eventual tiene como finalidad, en realidad, el desempeño de funciones gerenciales o de dirección administrativa. Para este mismo objetivo, las Administraciones utilizan a veces otras vías jurídicas, sean los contratos laborales de alta dirección, sea el nombramiento de funcionarios públicos en servicios especiales. También hay funcionarios en activo que, normalmente mediante libre designación, desempeñan funciones directivas.

  En realidad, por uno u otro cauce, ha venido emergiendo un colectivo de empleados del sector público del más alto nivel y responsabilidad, caracterizado por su competencia y experiencia profesional en tareas de gestión o dirección. Esta realidad manifiesta tiene reflejo en aquellas normas organizativas que reservan determinadas funciones a esta clase de personal, así como en actividades específicas de formación que programan, entre otras entidades, las propias Administraciones Públicas. A pesar de ello, el régimen jurídico aplicable a los directivos públicos dista de estar claro y, en opinión de muchos, constituye una asignatura pendiente de nuestro sistema de empleo público. La necesidad que la Administración moderna tiene de esta clase de personal hace preciso singularizarlo y avanzar en la configuración de las especialidades de su régimen jurídico

Sobre la base de la reflexión anterior se propone una clasificación de los empleados públicos del siguiente tenor:

[(32)] Debe indicarse que en este mismo marco había un precedente de estudio constituido por la APU/1014/2003, de 25 de abril, que acabó publicando su trabajo en el libro colectivo "Estudios para la reforma de la Administración Pública", Madrid, 2004.

● "... En virtud de lo expuesto, la Comisión propone que el Estatuto Básico del Empleo Público diferencie cuatro clases de personal: a) Funcionarios públicos, ya sean de carrera o de carácter temporal. b) Personal laboral, ya sea fijo o temporal. c) Personal eventual. d) Personal directivo...".

● Con esta conformación inicial la propuesta de la Comisión sobre el tema de los directivos públicos es la siguiente:

● "... Por tanto, la Comisión propone que el Estatuto Básico del Empleado Público prevea la figura de los directivos públicos, como una clase más de personal, remitiendo la regulación, en su caso, de su estatuto específico y de las funciones que le corresponden a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas. En todo caso, la elaboración de dicho estatuto y la determinación de las condiciones de trabajo de los directivos públicos deben quedar excluidas de la negociación colectiva, y los directivos, designados en función de su capacidad profesional contrastada, deben quedar sometidos a evaluación del rendimiento y al control de los órganos superiores, debiendo vincularse una parte de sus retribuciones a los resultados de su gestión".

Desde esta perspectiva podemos indicar que la propuesta de la Comisión se sitúa en un entorno muy próximo al que aquí se ha venido indicando[33], esto es, el que está caracterizado por las siguientes circunstancias:

a) El directivo público debe formar parte del núcleo normativo que se dicte en desarrollo del artículo 103.3 de la Constitución Española y, por tanto, es correcto que se considere como una categoría de empleado público.

b) La remisión a una norma específica no obstaculiza la afirmación anterior sino que lo que hace es reconocer su individualidad propia dentro de la función pública y atisbar las diversidades y singularidades que el mismo debe contener en función de las competencias y organización de cada Administración.[34]

c) Las tres pautas esenciales del modelo directivo son: la evaluación del rendimiento y el control de los órganos superiores, debiendo vincularse una parte de sus retribuciones a los resultados de su gestión. A estas tres cabría sólo añadir de una forma expresa (porque implícita ya está en el ámbito de la evaluación del rendimiento) que la propia continuidad está ligada a la superación de los niveles de gestión previamente establecidos.

6. A modo de conclusión: insuficiencias actuales del sistema funcionarial para establecer un verdadero sistema de directivos públicos diferente en su concepción estructural al propio sistema de funcionarios

Como conclusión de lo expuesto hasta este momento podemos indicar que la inexistencia de un verdadero, propio y específico estatuto de la función directiva se está supliendo con la consideración de que los altos funcionarios son *per se* válidos para la función gerencial.

El esquema resulta insuficiente porque proyecta sobre un ámbito funcional específico los defectos, las limitaciones y las características de un sistema pensado para otros ámbitos. Algunos de los aspectos esenciales de este sistema no son aplicables al régimen directivo pensado para una funcionalidad diferente. En consideración a lo anterior y a los efectos de justificar la necesidad de una regulación diferente que, respetando los principios esenciales de la Constitución, proyecte sobre nuevos esquemas una forma de prestación de esta función que profesionalice la gestión, determine las responsabilidades y permita realmente cumplir con el papel constitucional de las Administraciones Públicas y con la eficacia que debe presidir su funcionamiento. ●

---

[33] Sobre este modelo parece que existía un cierto consenso general. Así Román Riechmann, Sánchez Morón, M. y Velázquez López, F. J., indicaban que "... no se trata, a juicio de los autores de la ponencia, de crear una especie de cuerpo superior. Menos aún de configurar el acceso a la función directiva como la culminación de la carrera administrativa o de otorgar el calificativo de directivos a determinados Cuerpos y escalas superiores. Por el contrario, el acceso a la condición de directivo público debe hacerse desde la superación de un proceso de formación específico a cuyo efecto deben establecerse cursos de preparación también especiales además de tener en cuenta la experiencia y evaluación de los candidatos...". Líneas de reforma del empleo público, pág. 505, Estudios para la Reforma de la Administración Pública, Madrid, 2004.

[34] Este hecho está implícitamente admitido en otro apartado del Informe cuando señala que "...Ello no obstante, la Comisión ha podido constatar a lo largo de su trabajo que es prácticamente imposible adoptar un estatuto unitario para los directivos públicos, en parte porque las características y las condiciones de la función directiva no son ni pueden ser homogéneas en el conjunto de las Administraciones Públicas y de los sectores que las componen, y en parte porque la cuestión no está madura por igual en el ámbito del Estado, de cada Comunidad Autónoma y de la Administración Local en su conjunto...".

ADAPTACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL SIGLO XXI*

Mará José TARRERO MARTOS

Secretaria General de la Tesorería General de la Seguridad Social

Lo primero que nos planteamos es quién es un directivo en el siglo XXI y cómo debe de ser este directivo. Si vamos a la definición del diccionario encontraremos que un directivo es el que tiene la facultad de dirigir. Si nos vamos a la teoría del director, el directivo es la persona encargada de "hacer hacer", algo que no es nada fácil.

El directivo tiene entre sus manos la gran tarea de trasladar las cosas que hay que llevar a cabo y, por tanto, debe de tener muy claro cuáles son los objetivos y las metas que su Organización quiere conseguir. Nos encontramos ahora mismo, sobre todo en el ámbito de la Seguridad Social, llevando una gestión a pie de calle, una gestión que la sociedad demanda permanentemente y que supone grandes volúmenes de gestión y trabajos que no se pueden llevar a cabo individualmente, sino en equipo. Entonces el directivo tiene que enfrentarse a lo que, quizás, sea lo más difícil: motivar a los demás.

Los equipos son esenciales porque, como todos sabemos, la fuerza que hace un grupo siempre es mayor que la que puede hacer un individuo. Trabajando en grupo conseguimos alcanzar objetivos mejores y de calidad superior.

Para saber cómo tiene que actuar el directivo y cuál es el camino que debe de seguir, es preciso conocer los retos de la sociedad en la que vivimos y los retos de la Organización en la que trabajamos, porque en toda Organización existen valores sociales, políticos y económicos que configuran el marco en el que el directivo desempeña su trabajo.

En primer lugar la sociedad nos pide información. Estamos en la era de la comunicación, en la que el poder mediático es importante y la sociedad quiere saber qué es lo que pasa. Y esta información nos la pide con transparencia. La sociedad nos demanda el saber qué estamos haciendo con los fondos públicos, qué estamos haciendo con su dinero, de qué forma esta-

** Texto procedente de la transcripción del audio de la ponencia presentada, con ese mismo título, a las III Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, La Manga del Mar Menor, 25 y 26 de mayo de 2005.*

De izquierda a derecha: D.ª M.ª José Tarrero Martos, Secretaria General de la Tesorería General de la Seguridad Social (ponente) y D. Alejandro Slocker, miembro de ATASS.

mos llevando a cabo la gestión que tenemos encomendada. Gestión que, en el ámbito de la Seguridad Social, es de una gran trascendencia social. Recaudamos en la Tesorería con la voracidad que nos caracteriza para que luego el INSS pueda pagar sus prestaciones y eso es algo que es tangible y que la sociedad ve día a día.

Se nos pide modernidad y podemos afirmar que, junto con la Agencia Tributaria, la Seguridad Social es en estos momentos la Administración más moderna y la mejor adaptada a los nuevos tiempos, la que puede dar una respuesta positiva a la simplificación y flexibilización de los procesos, al desafío de la informatización y al empleo de medios telemáticos. La sociedad ya no quiere una Administración rígida y burocrática, sino una Administración que sepa adaptarse a los cambios que se presenten y que sepa responder a ellos con flexibilidad en sus planteamientos.

Todo lo anterior se traduce en que la sociedad nos demanda nuevos y cada día mejores servicios, y las Organizaciones trasladan esa demanda a sus directivos para que ofrezcan respuestas. ¿Cuáles son, por tanto, las características básicas que debe tener un directivo, en los tiempos actuales, para conseguir cumplir los objetivos y alcanzar los retos que se plantean las Organizaciones?

> EL DIRECTIVO TIENE ENTRE SUS MANOS LA GRAN TAREA DE TRASLADAR LAS COSAS QUE HAY QUE LLEVAR A CABO Y, POR TANTO, DEBE DE TENER MUY CLARO CUÁLES SON LOS OBJETIVOS Y LAS METAS QUE SU ORGANIZACIÓN QUIERE CONSEGUIR.

En primer lugar, **impulso**. El directivo es el motor de una organización y, como dicen algunos, si el motor se gripa el coche no funciona. Pues si el directivo no responde, la Organización no va a saber adaptarse a los nuevos desafíos. Esto es renovarse o morir.

Compromiso. La Organización nos pide a los directivos que creamos en ella, que nos comprometamos con nuestra Administración y con la función que tenemos que llevar a cabo. Que creamos en ella y que nos sintamos parte de esa Administración.

Credibilidad. En los tiempos en los que estamos, la credibilidad de un directivo es fundamental. Tene-

mos que ser creíbles tanto hacia nuestros superiores como, sobre todo, hacia la gente que trabaja con nosotros. Tenemos que ser coherentes y tenemos que decir las cosas con realidad, lo contrario repercute en nuestro propio perjuicio y nos quita credibilidad.

Capacidad de adaptación. Para poder innovar y poder impulsar la Organización.

¿Cuál es la realidad de nuestra Administración?

Hoy en día el valor no está en los procesos porque éstos se normalizan, se mecanizan, se informatizan. Ahora mismo en todos los ámbitos, tanto en el sector público como en el sector privado, el valor está en las personas. Estamos en un mundo en el que los medios humanos son los que nos sacan adelante. Y es en este punto en el que un directivo tiene que mostrar sus habilidades. Por ello el directivo es una persona que sabe convertir los retos en oportunidades. Los retos que nos plantea la sociedad, la Organización, que nos plantean nuestros colaboradores y los que nos pongamos nosotros mismos. Uno de los retos que debe tener un directivo es saber aunar, con equilibrio, las demandas y las expectativas, tanto de la sociedad como de la Organización.

Hasta aquí se ha esbozado el perfil de un directivo ideal, aunque todos somos conscientes de que lo ideal no existe. Y sería un error pensar que lo vamos a alcanzar porque eso no nos llevaría más que al disgusto y a la decepción permanentes, pero sí es el espejo en el que nos tenemos que mirar. Lo ideal es a lo que tenemos que tender y debemos poner todos nuestros medios para conseguir alcanzar ese ideal, siendo conscientes de que supone un esfuerzo permanente y de que la perfección no existe.

Este perfil es el que nos gustaría tener en toda Organización, el perfil de un directivo del siglo XXI, de un directivo competente, entendiendo por competencia "saber". La formación es básica, tanto la previa como la formación técnica y en habilidades directivas, en gestión de recursos humanos y en dirección de equipos. Y también lo es la formación permanente. Y la continua. Aprender no ocupa lugar y en toda nuestra vida tenemos que estar permanentemente aprendiendo y reciclándonos.

Competencia significa también "querer", querer ser directivo. Tal y como está establecida, ahora mismo, la carrera profesional, si no se es directivo no se consigue ninguna mejora en la carrera administrativa. Y es fundamental que un directivo tenga voluntad de serlo, que se sienta a gusto con el perfil de puesto directivo.

Y significa también "hacer", que sepa llevar a cabo las cosas de las que tiene conocimiento y que asuma esos retos y la responsabilidad que supone un puesto directivo.

D.ª M.ª José Tarrero Martos, Secretaria General de la Tesorería General de la Seguridad Social (ponente).

Por tanto un directivo es el que sabe estar atento a las necesidades y exigencias de sus entornos. Es el que cree en sus equipos, sabe dirigirlos y forma parte de ellos. Creo que es fundamental que un directivo se sienta parte integrante del equipo, puesto que, de lo contrario, el equipo terminará disgregándose o, aunque siga siendo equipo, no existirá ningún control sobre él porque se moverá solo. El directivo tiene que estar perfectamente implicado en su equipo, tiene que saber escuchar y comunicar, generar y fomentar una cultura de organización porque, en el mundo de la función pública, los funcionarios tienden a ir un poco a su aire (ir allí, trabajar y, cuando llega la hora, fichar y marcharse a su casa). El directivo ha de intentar hacer partícipe al personal y trasladar la cultura de la Organización en la que está. Tiene que impulsar los valores que se consideran importantes en su Organización.

Una cuestión también complicada y para lo que se requiere una paciencia y una mano izquierda impor-

tante es conocer las condiciones y aptitudes de cada colaborador y potenciar su desarrollo. Es fundamental y muy difícil porque en la Administración la provisión de los puestos es como es y no es fácil formar equipos eligiendo a todos y cada uno de sus componentes. Ante esa situación, el directivo tiene que intentar ver de qué forma puede sacar lo mejor de sus colaboradores.

El directivo tiene que compartir sus conocimientos. No estamos ya en los tiempos de la Administración en los que algunos funcionarios consideran que la información es poder y, si no se transmite el conocimiento, uno es imprescindible. Es fundamental tener claro en esta vida que nadie somos imprescindibles y que, con mayor o menor trabajo, todos podemos alcanzar lo que sabe aquel que no quiere transmitir. Lo importante es compartir los conocimientos para sacar adelante un buen trabajo en equipo.

El directivo tiene que tener claro que todo es mejorable. Siempre se puede mejorar y siempre se puede evolucionar.

Con todo esto que he dicho hasta ahora, ¿qué es lo que en la Tesorería se planteó a mediados de la década de los noventa que se podía hacer para ir mejorando la Organización?

Se inició un proceso para diseñar qué tipo de Administración queremos ser y hacia dónde queremos caminar. Lo primero que se plantea en ese momento es hacer una revisión, un examen completo de lo que tenemos entre manos. ¿Qué herramienta se consideró más adecuada en ese momento para poder llevar cabo este proceso? Las autoevaluaciones facilitadas por el Modelo de Excelencia europeo EFQM. No podemos olvidar nunca que este proceso es doblemente complicado. En primer lugar porque es un proceso nuevo, es un proceso innovador. De repente en la Administración se les ocurre que tenemos que empezar a plantearnos lo que llevamos haciendo hace cuarenta o cincuenta años, o la forma de trabajar de los últimos veinte años y, además, hay que hacerlo en funcionamiento, con el tren en marcha, y, con el tren en marcha, hay que revisarlo, hay que ver qué es lo que pasa, hay que ver por dónde se puede mejorar y, en ese continuar andando, tenemos que introducir esas mejoras.

¿Por qué? Porque al ciudadano no le importa si nosotros, por dentro, estamos haciendo una revisión o estamos dejando de hacerla. Al ciudadano lo que le importa es que la gestión nuestra sea eficaz y satisfagamos sus peticiones y necesidades. Lo demás es problema nuestro y, evidentemente, lo que no se puede hacer es decir: vamos al cerrar el chiringuito de la Tesorería. Los próximos cuatro o cinco años no vamos a recaudar y nos vamos a dedicar a revisarnos a nosotros mismos; luego nos vamos a poner guapos y volveremos a abrir. Entonces, en este proceso, se inician las autoevaluaciones. Las autoevaluaciones hay que hacerlas siempre, además, desde un punto de vista constructivo, crítica constructiva.

> SE NOS PIDE MODERNIDAD Y PODEMOS AFIRMAR QUE, JUNTO CON LA AGENCIA TRIBUTARIA, LA SEGURIDAD SOCIAL ES EN ESTOS MOMENTOS LA ADMINISTRACIÓN MÁS MODERNA Y LA MEJOR ADAPTADA A LOS NUEVOS TIEMPOS, LA QUE PUEDE DAR UNA RESPUESTA POSITIVA A LA SIMPLIFICACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DE LOS PROCESOS, AL DESAFÍO DE LA INFORMATIZACIÓN Y AL EMPLEO DE MEDIOS TELEMÁTICOS

¿Qué es lo que nos permite esta herramienta? Nos permite analizar y criticar constructivamente; también nos permite determinar cuáles son nuestros puntos fuertes para potenciarlos y cuáles son las áreas de mejora, con las correspondientes propuestas de actuación. En este punto quiero hacer una reflexión, y es que, para que un proceso de autoevaluación, para que un proceso de calidad funcione, es fundamental que el primero que se crea que esto es real y que esto puede funcionar sea el directivo. Si nosotros no nos creemos que haciendo autocrítica y que revisando los procesos vamos a conseguir mejorarlos, es mejor ni siquiera empezarlos, porque la gente, normalmente, todas estas cuestiones las recibe con bastante reticencia. Y como no vean que somos nosotros mismos los primeros interesados en revisar la situación que existe y en aceptar la crítica, porque a los primeros que van a criticar es a los directivos, los primeros que vamos a ver en entredicho nuestra gestión y nuestra forma de actuar vamos a ser nosotros. Si nosotros no aceptamos eso, no hay nada que hacer. Entonces es básico que el propio directivo crea en los procesos de calidad.

¿Cuáles eran los objetivos que tenía la Tesorería cuando se inició esta andadura?

En primer lugar generar una cultura de servicio y de mejora dentro de la Organización. Definir un modelo de calidad y de excelencia al que dirigirnos. Crear un lenguaje común que desarrolle el interés hacia la calidad, analizando puntos fuertes y áreas de mejora. Dibujar el modelo de trabajo y estilo de dirección desde la participación y establecer unos valores de gestión comunes. ¿Por qué? porque tenemos una gestión orientada al cliente. Es fundamental que no perdamos nunca de vista nuestra orientación al cliente. Por

ejemplo, en la Tesorería estamos hablando de un volumen de un millón de visitas mensuales a nuestras oficinas, a las 239 Administraciones. Además, son cinco millones de llamadas atendidas anualmente en el número único y en el INSS os pueden hablar también de volúmenes similares. Como ya he dicho antes los procesos se mecanizan, los procesos se revisan, se informatizan, pero ahora mismo lo que cuenta es la persona.

LOS EQUIPOS SON ESENCIALES PORQUE, COMO TODOS SABEMOS, LA FUERZA QUE HACE UN GRUPO SIEMPRE ES MAYOR QUE LA QUE PUEDE HACER UN INDIVIDUO. TRABAJANDO EN GRUPO CONSEGUIMOS ALCANZAR OBJETIVOS MEJORES Y DE CALIDAD SUPERIOR.

El gusto por el trabajo bien hecho, esto es fundamental. Estamos en una Organización en la que, además, cuando las cosas se empiezan a hacer bien, a uno le entra el gusanillo y se empieza a picar y quiere hacerlas cada vez mejor. Entonces estamos ahora mismo en una Administración en la que nos gustan las cosas bien hechas y, por ello, estamos en permanente valoración y evaluación de los procesos, con encuestas a los ciudadanos y encuestas al propio personal, para mantener unos niveles elevados de valoración ciudadana. Trabajamos con hechos y datos reales, no estamos filosofando. Tenemos que ser capaces de adaptarnos a las necesidades del entorno y tenemos que tener capacidad permanente de innovación.

He considerado interesante, una vez que os he hablado un poco del EFQM, hacer un pequeño resumen de los informes de autoevaluación finalizados de las Direcciones Provinciales de la Tesorería, en concreto cómo se ha valorado o se ha criticado constructivamente el criterio 1 que se refiere al liderazgo. Es esperanzador que nuestros propios compañeros hayan encontrado puntos fuertes en los directivos de la Tesorería:

- Los directivos son accesibles y receptivos.
- Los líderes se implican con el personal en el desarrollo de una cultura de calidad. Este punto es fundamental porque, como os he dicho antes, como el directivo no se implique, el proceso de calidad tendrá muchas dificultades para salir adelante.
- Fomenta acciones de mejora e innovación dentro de la Organización.
- El directivo tiene clara la existencia de una cultura de gestión orientada al cliente.
- Identifica y atiende las necesidades y expectativas de los clientes

¿Cuáles son las áreas de mejora?

En primer lugar, la comunicación. La comunicación nos es demandada permanentemente y la comunicación es fundamental. Hablando se entiende la gente y, muchas veces, por no comunicarnos bien se hacen verdaderas montañas de cosas que no deberían hacerse. Hacemos difícil lo que es fácil.

Consideran también como áreas de mejora la eficacia de los canales de comunicación interna y la comunicación de la misión, visión y valores. Esto se reduce a que muchas veces el funcionario se encuentra aislado en su propia isla de gestión y nos echan en cara a los responsables de las Unidades que el que está, por ejemplo, en vía ejecutiva, sólo sabe de la vía ejecutiva, de sus embargos, de sus subastas y de sus recargos y que no tiene ni idea de lo que pasa en las otras Unidades. Entonces el funcionario termina sintiéndose en una pequeña célula dentro de una gran Organización y eso pone de manifiesto que deberíamos establecer canales de comunicación interna que permitiesen al de vía ejecutiva saber qué es lo que pasa en vía voluntaria, en afiliación, etc.

Los directivos y responsables deben ser modelos de referencia y revisar la efectividad de su propio liderazgo. Esto es básico, tenemos que estar abiertos a la crítica constructiva y tener claro que no somos perfectos y que nos equivocamos.

Consideran también un área de mejora potenciar el fomento y apoyo de la participación, tanto a nivel individual como en equipo, y considerar las necesidades y expectativas de los empleados.

Esto es simplemente una referencia de la situación actual con la que nos encontramos en la Tesorería, en lo que se refiere a los procesos de autoevaluación. Desde la Dirección General se tiene mucho interés en que todo el mundo en la Tesorería inicie estos procesos y hay ya 19 Direcciones Provinciales que han finalizado sus autoevaluaciones y también la Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones. Hay 10 Direcciones Provinciales que las están desarrollando, 15 que están en inicio y 8 que están en proceso de formación. Incluso tenemos una Dirección Provincial que ha finalizado la segunda autoevaluación y otras dos que la quieren empezar. De aquí a finales de junio entrarán en este proceso de revisión y de camino a la excelencia de la calidad la totalidad de las Direcciones Provinciales de España y en septiembre empezamos lo más difícil, que es incluir, en todo este proceso, a las Subdirecciones Generales, porque hay que dar ejemplo y no es justo que exijamos esta carga de revisión y de crítica a nuestros servicios periféricos, a nuestras Direcciones Provinciales, y los Servicios

Centrales, como somos fantásticos y todo lo hacemos bien, no tengamos nada que revisar. En los Servicios Centrales también tenemos muchas cosas que plantearnos y muchas cosas que mejorar. Espero poder contaros que hemos conseguido acabar con éxito con las Subdirecciones Generales.

Esto es una pequeña referencia y un poco de orgullo particular, el ver que todos estos procesos y todas estas autoevaluaciones que dan lugar a unos grupos de mejora y presentación de iniciativas y revisión de procesos se traducen también en reconocimiento externo en forma de premios. En el año 2000 la Dirección General fue finalista en los premios a la calidad de los servicios públicos. En el año 2001, en la segunda edición de los premios de calidad y mejores prácticas convocados por el MAP, le dieron dos premios a la Dirección General y uno a la Dirección Provincial de Córdoba. El año 2002 recibió un premio la Dirección Provincial de Valencia. El año 2003 lo recibieron las Direcciones Provinciales de Baleares, Asturias y la Dirección General, el Premio Iberoamericano a la Dirección Provincial de Zaragoza y Sellos de oro, de plata y de bronce a las Direcciones Provinciales de Valencia, Zaragoza y Guipúzcoa y, el año pasado, la Dirección Provincial de Navarra recibió el Sello de bronce de la certificación de calidad europea. No ganamos premios en el año 2004 porque no los ha convocado el MAP.

Como consecuencia de todos estos procesos que van intentando involucrar a todo el personal de las Direcciones Provinciales, van presentándose iniciativas. Las iniciativas las concebimos para incentivar y motivar al personal que trabaja con nosotros porque en todas partes la gente trabaja bien. El colectivo de funcionarios que trabaja en la Seguridad Social es un colectivo privilegiado. Nuestro personal auxiliar y administrativo asume unas responsabilidades y tiene una capacidad que no se encuentra fácilmente en otros ámbitos de la Administración.

Como resumen, un directivo tiene que saber dirigir, decidir, impulsar, integrar equipos, responsabilizarse él mismo y responsabilizar a los demás, es decir, que cada uno asuma la responsabilidad en el ámbito de su competencia y hasta el nivel que le corresponde. Tiene que saber transformar y trabajar con transparencia. Otras características a destacar: innovación, voluntad de mejorar, vocación de servicio, accesibilidad y flexibilidad. También son importantes la sensibilidad, la superación y la capacidad de servicio. Todo ello sin perder de vista que las carreras no las ganan sólo los líderes, sino que es fundamental contar con un equipo.

Por último, una pequeña reflexión, unas pocas frases que creo que nunca debe decir un directivo:

AHORA MISMO EN TODOS LOS ÁMBITOS, TANTO EN EL SECTOR PÚBLICO COMO EN EL SECTOR PRIVADO, EL VALOR ESTÁ EN LAS PERSONAS. ESTAMOS EN UN MUNDO EN EL QUE LOS MEDIOS HUMANOS SON LOS QUE NOS SACAN ADELANTE. Y ES EN ESTE PUNTO EN EL QUE UN DIRECTIVO TIENE QUE MOSTRAR SUS HABILIDADES.

- ***No creo que vaya a funcionar.*** Eso nos desmotiva a nosotros mismos y a los demás.

- ***No es mi problema.*** Si se está dentro de una Organización hay que estar involucrado en ella y no creo que dé resultado buscar culpables dentro de un equipo porque lo que se consigue es que la gente no quiera asumir responsabilidades, no quiera avanzar, y así se entra en la cultura del temor. Cuando se comete un error hay que buscar la fuente de ese error, pero no hay que criminalizar, sino aprender de los errores e intentar ir mejorando. El único que no se equivoca es el que no hace nada.

Existen refranes de nuestra propia cultura que también son importantes para tenerlos en cuenta:

- ***Quien mucho abarca poco aprieta.*** Nos enseña la importancia de saber delegar hoy en día cuando cada vez hay más cuestiones que atender. Si no se delega no vamos a ser capaces de sacar las cosas adelante.

- ***Bien está lo que bien acaba.*** Sobre todo relacionado con la consecución de los objetivos, cuestión básica en la gestión de la Seguridad Social.

- ***Tanto va el cántaro a la fuente que al final se rompe.*** Esto tenemos que aplicarlo cuando las cosas no funcionan tal como están. En ese caso o se cambian o se transforman, pero si se continua así llegará un día en que, efectivamente, se romperán.

- ***No sé si halagas, no sé si amagas.*** Este refrán significa que debemos huir de la ambigüedad para no volver locas a las personas que integran nuestros equipos, quienes tienen que saber, claramente, qué es lo que queremos.

- ***Quien a hierro mata a hierro muere.*** Es una premisa básica que puede traducirse por: ponerse en el lugar del otro sin tratar a los demás como no nos gustaría que nos trataran a nosotros.

- ***El mejor nadador se ahoga.*** Los riesgos hay que asumirlos, pero sólo los necesarios y hacerlo con cabeza, con responsabilidad y sin ir a tontas y a locas. ●

LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Francisco Javier VELÁZQUEZ LÓPEZ

Secretario General para las Administraciones Públicas.
Ministerio de Administraciones Públicas

El personal directivo en la LOFAGE

En la Administración General del Estado la LOFAGE alude, en órganos centrales, a órganos superiores –que son los Ministros y los Secretarios de Estado– y órganos directivos –que son los Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales.

Pero la LOFAGE, aparte de incluir a los órganos centrales antes citados en los supuestos de órganos superiores y órganos directivos, no realiza definición alguna de lo que caracterice conjuntamente a los órganos superiores y a los órganos directivos y, en especial, a los órganos directivos. Y únicamente se distingue en la forma de nombramiento y cese de los órganos directivos entre Subsecretarios y Directores Generales, y equivalentes, por Real Decreto del Consejo de Ministros, ya que son Altos Cargos, y Subdirectores Generales, por el Ministro o Secretario de Estado que corresponda.

Sin embargo sí conviene señalar los requisitos que establece la LOFAGE para Subsecretarios y Directores Generales, o equivalentes, que son los de su condición de 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, pudiéndose eximir en casos concretos de este requisito a algunos Directores Generales y en el supuesto de los Secretarios Generales lo que se precisa es que sean personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada. Y en el caso de Subdirectores Generales sólo pueden ser nombrados entre funcionarios del Grupo A de las Administraciones Públicas.

Por lo tanto la LOFAGE se inclina, como regla general, por un reclutamiento de órganos directivos centrales de los Ministerios entre funcionarios abriéndose "a la calle" el reclutamiento excepcionalmente sólo en el caso de Secretarios Generales y en el de algunos Directores Generales. A esta regla general la inscribe la LOFAGE, en su exposición de motivos, en la "profesionalización de la Administración General del Estado"…

Pero en la misma Administración General del Estado, y en la LOFAGE, se prevé también la existencia de personal directivo (en este caso se habla de "personal" directivo) en las Entidades Públicas Empresa-

De izquierda a derecha: D. Javier Velázquez, Secretario General de Administraciones Públicas (ponente) y D. Bernardo Gonzalo González, Presidente de Honor de ATASS.

riales, personal que ha de regirse por el Derecho laboral, normalmente a través de un contrato de alta dirección, y que se nombrará entre personas con experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada, o sea, de dentro o fuera de la Administración.

En conclusión: en la Administración General del Estado, y en referencia a órganos centrales, existe una alusión a órganos directivos –unos son Altos Cargos y otros no; unos se reclutan entre funcionarios y otros no– y a personal directivo como personal laboral. Esto da idea de la variedad de supuestos que abarcan los órganos directivos y el personal directivo. Pero es que, además, no hay, como se ha dicho antes, una definición legal de las funciones a realizar por el personal directivo o por los órganos directivos en su estricta condición de personal directivo, con independencia de la descripción puntual de competencias de Altos Cargos que establece la LOFAGE.

Lo que parece sí indiscutible es que las Administraciones Públicas modernas precisan de un segmento directivo profesionalizado que sea capaz de imprimir las cualidades que deben tener las organizaciones productivas basadas en la técnica del *management*. Y en el caso de la Administración General del Estado el asunto es más evidente por cuanto como consecuencia del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas han de residenciarse en aquélla fundamentalmente funciones de dirección en perjuicio de las funciones de gestión, o lo que es lo mismo, se precisa fundamentalmente de personal ciertamente cualificado en el segmento superior capaz de llevar a cabo esas funciones.

El asunto estriba en cómo articular un grupo profesional directivo profesionalizado subordinado lógicamente a las directrices políticas del Gobierno. Y que el asunto es relevante y de actualidad lo demuestra que la Ley 57/2003, de 16 de noviembre, de Modernización del Gobierno Local, prevé la existencia de puestos directivos en municipios de gran población con funcionarios de nivel superior o con personas procedentes del sector privado con experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad.

Por lo tanto a la inexistencia de un perfil legal acabado del personal directivo en la Administración General del Estado hay que añadir que es una figura que también ha sido tratada en otras Administraciones Públicas, que es una figura que ha de adaptarse a las distintas Administraciones Públicas y que su regulación ha de corresponder, en gran parte, a las distintas Administraciones Públicas en ejercicio de su potestad de autoorganización, quedando poco margen de

regulación al respecto a la legislación básica al respecto.

La articulación legal del personal directivo: su complejidad

En otro orden de cosas la regulación del personal directivo en la Administración General del Estado plantea el problema de –a partir de su insolayable necesidad– cómo articularla. En efecto, en la Administración General del Estado nos encontramos con órganos directivos centrales que son Altos Cargos y otros que no son Altos Cargos, los Subdirectores Generales.

Entonces si se pretendiese abordar la figura del personal directivo lo primero que habría que dilucidar es si se plantea, o no, una carrera directiva, con sistemas específicos de entrada y salida. En caso afirmativo se estaría dibujando un panorama ciertamente complejo con un escalón más –¿entre Altos Cargos y el resto del personal o ente Altos Cargos, Subdirectores Generales y el resto del personal?– y teniendo en cuenta que el personal directivo es un gestor público, un *manager,* y se puede ser un buen profesional sin tener las cualidades de un *manager,* la consideración de personal directivo no tendría que configurarse necesariamente como una suerte de último escalón necesario en la carrera profesional de funcionarios del Grupo A. Son estas reflexiones breves pero que anticipan el debate de lo que haya de ser considerado en su momento personal directivo en la Administración General del Estado, pero que ya hacen ver que las fórmulas que se adopten han de ser flexibles y adaptables a cada Administración Pública.

Lo que es evidente es que el tema del personal directivo viene de antaño y que ya el Acuerdo con los Sindicatos 1995-1997 preveía estructurar un sector de personal directivo y una carrera directiva en nuestra Función Pública.

Ahora bien: ¿cuáles serían las señas de identidad de la función directiva pública? Pues, siguiendo a Francisco Longo[(1)], sería preciso un ámbito de discrecionalidad, o capacidad para tomar decisiones; un sistema de control y rendición de cuentas, o sistema de responsabilidades de los directivos; un régimen de premios y sanciones que detecte los éxitos y fracasos de la gestión directiva y un conjunto de valores éticos de referencia para la función directiva.

¿Y qué supone ello? Pues abordar la siempre compleja distinción entre Política y Administración, las relaciones entre Política y Administración que implica una clase política, valga la expresión, a la que la democracia representativa ha investido de autoridad, y una función pública profesional regida por el sistema de mérito. Y preconizar la desaparición de cualquiera de estos ámbitos desde una perspectiva tecnocrática o de hiperpolitización en el caso contrario no resultan imaginables. Lo que hace falta es encontrar el punto adecuado en la relación dialéctica entre Política y Administración. Y ese factor de engarce puede ser el directivo público.

> LA LOFAGE SE INCLINA, COMO REGLA GENERAL, POR UN RECLUTAMIENTO DE ÓRGANOS DIRECTIVOS CENTRALES DE LOS MINISTERIOS ENTRE FUNCIONARIOS, ABRIÉNDOSE "A LA CALLE" EL RECLUTAMIENTO EXCEPCIONALMENTE SÓLO EN EL CASO DE SECRETARIOS GENERALES Y EN EL DE ALGUNOS DIRECTORES GENERALES. A ESTA REGLA GENERAL LA INSCRIBE LA LOFAGE, EN SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EN LA "PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO".

El directivo público profesional es la persona que posee la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades precisas para que, subordinado al Gobierno, funcione la maquinaria administrativa. Ha de participar, pues, en la formulación de políticas y de estrategias, ha de ejecutar los programas de gobierno y, en definitiva, ha de contar con las competencias correspondientes en organización, gestión presupuestaria y de recursos humanos.

El directivo público: un decálogo

Me van a permitir que, como colofón al debate sobre el directivo público profesional, les sugiera una suerte de decálogo al respecto.

a) Las estructuras organizativas de las Administraciones Públicas han de adecuarse a la nueva realidad, ciertamente cambiante.

b) Lo importante realmente son las personas, el "factor humano", en las organizaciones públicas.

c) Ha de buscarse la cercanía entre directivos públicos, y políticos, sabedores de las relaciones dialécticas entre los mismos.

(1) "Mérito y Flexibilidad. La Gestión de las personas en las Organizaciones del sector público", Editorial Paidós, 2004.

d) Ha de haber personas especialmente preparadas para el desarrollo de funciones directivas en las organizaciones públicas.

e) El directivo público ha de tener la capacidad de aprender siempre.

f) El escrutinio de la sociedad acerca del trabajo de los directivos públicos es cada vez más exigente: el ciudadano reclama cada día más acerca de sus derechos.

g) Hay que reflexionar sobre la oportunidad de un régimen retributivo diferenciado de los directivos públicos. Hay que enfatizar, de otra parte, los aspectos éticos de los directivos públicos.

h) Hay que trabajar para poder incorporar las mejores prácticas externas, sean públicas o privadas, al sector público, con las adaptaciones necesarias.

i) Hay que abordar, con la regulación legal que proceda, la figura del directivo público.

j) Hay que desarrollar en las Administraciones Públicas actividades de responsabilidad y delegación de competencias.

D. Javier Velázquez, Secretario General de Administraciones Públicas (ponente).

Unas últimas reflexiones

La figura del directivo público se halla pues en la encrucijada de las relaciones entre Política y Administración. Parece que su perfil ha de conjugar razones de confianza para su nombramiento con la necesaria posesión de requisitos de capacidad y mérito.

Habrá que determinar, por otra parte, si el reclutamiento del personal directivo se realiza desde personal de las Administraciones Públicas en exclusiva o si se acude también a sectores externos a la Administración para su reclutamiento.

El directivo público ha de ser evaluado en su función por los órganos superiores competentes. En este sentido parte de sus retribuciones han de ser variables y depender de su rendimiento.

Ha de establecerse un estricto régimen de incompatibilidades y un claro código ético para su comportamiento. Y su régimen retributivo, teniendo en cuenta que participa en la fijación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, ha de quedar, lógicamente, fuera de la negociación colectiva global, al ser, valga la expresión, "parte de la empresa".

> LO QUE HACE FALTA ES ENCONTRAR EL PUNTO ADECUADO EN LA RELACIÓN DIALÉCTICA ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN. Y ESE FACTOR DE ENGARCE PUEDE SER EL DIRECTIVO PÚBLICO

El directivo ha de ser, en suma, un factor clave de modernización de la gestión pública y su presencia ha de implicar un alto valor añadido para las Organizaciones.

El directivo público en la Administración General del Estado ha de constituir un tipo específico de personal y la gran cuestión estriba en determinar si ha de crearse una carrera específica al respecto, como una suerte de culminación de carrera del segmento superior de la Organización, con lo que supondría de introducción de un escalón más, o si ha de buscarse un sistema más flexible pero que permita abordar la realidad del personal directivo.

Por otra parte la realidad demuestra que, incluso dentro de la misma Administración, la variedad de supuesto y de funciones públicas es evidente y habrá que tratar flexiblemente la figura del personal directivo.

Lo que me gustaría destacar, en fin, en resumen, es que el directivo público ha de ser capaz de desplegar sus funciones en la gestión estratégica, en la gestión del entorno político y en la gestión operativa. Todo un reto. ●

EL MODELO EUROPEO DE CALIDAD Y LOS ESTILOS DIRECTIVOS

Fidel FERRERAS ALONSO
Director General del INSS

I. Justificación de planteamiento

Cuando adquirí el compromiso de compartir con vosotros algunas consideraciones sobre "El Modelo Europeo de Calidad y los Estilos Directivos", mi primera cautela fue la de comprobar la incidencia o superposición que, al menos formalmente, podrían presentar el resto de las intervenciones en relación con mi exposición, dado el contenido de estas "III Jornadas Técnicas": "Funciones Directivas en la Seguridad Social".

Esa prevención tenía un único propósito conceptual: no reiterar contenidos e intentar la búsqueda de complementariedad e interrelación en las intervenciones. La singular referencia al Modelo Europeo de Gestión de Calidad no garantizaba aquella finalidad puesto que la doctrina ha desarrollado, de forma tan espléndida como casuística, los entornos que acogen los aspectos relativos a la Dirección.

Así es como de las 8 ponencias, 6 de ellas desarrollan conceptos de "dirección" desde distintas perspectivas que conforman un completo y atractivo abanico de reflexión sobre esa materia: desde las "directrices actuales del estudio científico de las funciones directivas administrativas" o las "pautas para el establecimiento de un modelo de función directiva", a las que puntualmente han de acoger aquellos entornos directivos en relación con la Tesorería General de la Seguridad Social. A todo ello únase la ponencia que ayer expuso Domingo Sánchez Navarro sobre "los técnicos superiores de la Seguridad Social y las funciones directivas".

Junto a esa cautela he tenido presente otra consideración antes de conformar el contenido de mi intervención y que, de alguna forma, deriva de lo anterior dada la completa agenda que, como acabo de señalar, presentan estas Jornadas. He estimado la oportunidad de evitar circunscribirme exclusivamente al título de la ponencia en lo relativo a los "estilos directivos".

Ello ha sido así porque considero, y luego haré específica referencia a ello, que el reto actual de las Administraciones Públicas en lo que concierne a los aspectos de Dirección no pasa tanto por su reflejo tipológico como por el ámbito conceptual y proyectivo que contienen.

Añádase a todo ello que la conexión conceptual del Modelo Europeo no requiere, en todo caso, ni esta-

De izquierda a derecha: D. Ernesto Fernández-Xesta y Vázquez, miembro de ATASS, y D. Fernando López Huerta, Secretario General del INSS.

blecer "estilos" ni, en el supuesto de que así se considere, que éstos hayan de diferir de los que la doctrina viene exponiendo. Lo que si permite el Modelo de la EFQM, y me atrevería a señalar que "provoca", es un planteamiento novedoso de los marcos "genéricos" que deberán presidir en un futuro el desarrollo de las actividades de Dirección.

Por otro lado, mi condición de Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social genera, asimismo, la posibilidad de optar por una conceptualización genérica de los "estilos directivos", dada la experiencia, rigurosa e intensa, que la Organización que dirijo ha adquirido a través de la Autoevaluación EFQM, sobre los parámetros referenciales del Modelo Europeo de Gestión de Calidad, entre los que se encuentra el liderazgo.

Es por todo ello por lo que os adelanto que mi acercamiento a los "estilos directivos" se realizará desde perspectivas genéricas y con vocación proyectiva, partiendo lógicamente de las posibilidades que ofrece un modelo sistémico y abierto como es el Europeo de Calidad.

II. Los estilos directivos: concepto y alcance

Permitidme también que, antes de entrar en el contenido sustantivo de mi exposición, efectúe algunas referencias que la justifiquen conceptualmente.

La tipología de los directivos, no la tipología de Dirección, ha constituido para los estudiosos una permanente referencia conceptual en el análisis de las organizaciones, y esto es así por una sencilla argumentación: lo que diferencia a éstas de un conjunto aleatorio de personas es, precisamente, la existencia de algún sistema de "autoridad" y "administración".

La personificación de aquellos requerimientos se materializa en la figura de la Dirección que tiene su expresión última en la proyección individualizada bajo el término "directivo". Es precisamente desde esas consideraciones, y no siempre así es entendido, desde donde se despliega lo que se ha venido denominando la "proyección cualitativa de la estructura organizativa".

Es común, y a veces contradictorio e injusto, el cuestionamiento que la "voz popular", intra y/o extra organizacionalmente, plantea con frecuencia en relación con los entornos funcionales y finalistas de las personas que ocupan la cúspide institucional: ¿Qué hace un directivo?; ¿para qué sirve?; ¿qué finalidad justifica su existencia desde perspectivas del cumplimiento de objetivos y consecuentes rendimientos?; ¿qué operatividades funcionales asume? Los interrogantes pueden parecer simplistas, pero considero necesario referenciarlos por su significación a la hora de ofrecer una génesis actualizada, cadenciosa y estructurada, de lo que significa el entramado organizacional desde perspectivas de Dirección.

FUE ENRI FAYOL QUIEN, EN 1916, APORTÓ A LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN LOS CUATRO VERBOS MÁGICOS QUE HABRÁN DE ACOMPAÑAR AL CONCEPTO DE DIRECCIÓN HASTA TIEMPOS TAN CERCANOS QUE PUEDEN CONSIDERARSE ACTUALES: "PLANIFICAR", "ORGANIZAR", "COORDINAR", "CONTROLAR".

Ha de admitirse que cuando una Organización nace está muy clara la acción del "emprendedor", sin el que nada podría hacerse realidad. No menos obvia resulta la figura del "líder" cuando los cambios se convierten en cotidiana exigencia. Pero cuando la organización ha engarzado la estabilidad continuada de funcionamiento, la Dirección parece diluirse en entornos grisáceos y de ahí los comentarios, pueriles si se quiere, que se generan en diversos ámbitos y a los que acabo de hacer referencia.

Es desde esos entornos desde donde han de plantearse y entenderse, incluso a veces criticarse u omitirse, las consideraciones que pretenden envolver en oscurantismo y desconocimiento la "dirección organizativa". En efecto, si la Dirección, el directivo, ocupa su tiempo, sus capacidades y sus aptitudes en parámetros que corresponden a su estatus, será la propia estructura jerarquizada quien le hará lejano conceptualmente, ininteligible funcionalmente e incluso operativamente desdeñable.

Ésa es la grandeza, y también la servidumbre, de quien accede al estatus directivo y en la superación de todo ello radica parte de los retos actuales de quienes ocupan los "ápices estratégicos".

Es precisamente para superar esa situación, no exenta de paradoja, por lo que se acude a intentos de racionalización conceptual que, aunque perfectamente elaborados, no disipan siempre los planteamientos que acabo de indicar.

Surgen así interpretaciones doctrinales y agudos análisis que tratan de explicar la función directiva desde su "proceso" o desde su "puesto", destacando que en el "proceso" esta lo genuino de la Dirección y en el "puesto" lo concreto, lo real, el desempeño. Desde esa consideración emergen planteamientos que han tenido profunda influencia en la Teoría de la Organización y que han extendido su vigencia hasta la actualidad.

La "consideración directiva como proceso" es la clásica concepción que tiene su patrocinio en Enri Fayol, que ya en 1916 aportó a la Teoría de la Organización los cuatro verbos mágicos que habrán de acompañar al concepto de Dirección hasta tiempos tan cercanos que pueden considerarse actuales: "planificar", "organizar", "coordinar" y "controlar".

Es la perspectiva tradicional de la gestión, que se contempla como un conjunto armónico y común de procesos que, si son realizados adecuadamente, generarán eficacia y eficiencia. Procesos entendidos como "métodos necesarios para el mantenimiento de la organización" y que pueden asignarse en sentido "ascendente" y/o "descendente" dentro de la estructura jerárquica. En todo caso, Fayol reserva siempre para el directivo las cuatro citadas actividades, que pueden estimarse tradicionales y cuya mágica influencia aún pervive en numerosos autores.

A esa concepción clásica se superpone, complementándola a veces y excluyéndola otras, la que R. Stewart denominó, en 1982, la "teoría del puesto de trabajo". Desde ella se definen una serie de rasgos que son comunes al trabajo que desarrollan los directivos y que se hacen convivir con el cuarteto conceptual de Fayol: planificación, organización, coordinación y control. Rasgos que se asignan a los directivos y que, en síntesis, se reducen a parámetros de "exigencias", "restricciones" y "decisiones".

"Exigencias" que a los directivos han de ser recabadas; "restricciones" que condicionan lo que los directivos puedan hacer y "decisiones" que los mismos deben adoptar en función de aquellas exigencias y restricciones. Lógicamente, este planteamiento doctrinal amplía el campo del entorno directivo y difumina los conceptos tipológicos.

Es así como, desde Stewart, la Dirección adquiere naturaleza flexible y dinámica y comienzan a aparecer conceptos generalistas sobre creatividad e innovación, pero sin dotarlos de firmeza vinculante y con influencias que pueden estimarse de distinta intensidad.

Esa evolución doctrinal, y la propia "mixtura intelectual" de los conceptos de Fayol y Stewart, provocan la

aparición de numerosas tesis que comienzan a plantear la existencia de "diferentes puestos directivos", desde las dos dimensiones a considerar dentro de la estructura jerárquica administrativa: la "dimensión vertical de los puestos directivos", que supone que el entorno funcional de los mismos deriva residualmente de los no otorgados a los mandos intermedios y a las esferas operativas. Ese ámbito funcional se enriquece y complementa desde la denominada "dimensión horizontal", que provoca la aparición de dos nuevos conceptos, los "Directores Funcionales" y los "Directores Generales".

El desarrollo de todo ese contexto conceptual aboca a nuevos planteamientos, muchas veces casuísticos, que tratan de completar, complementar, y en ocasiones desvirtuar, aquellos entornos directivos. Así aparecen referencias a los "roles básicos" o "instrumentos" de la Dirección y, paralelamente, se desencadena toda una relación de aportaciones que, en ocasiones, se alejan de la estricta Teoría de la Organización: la "sociología organizativa", la "psicología profesional" y otros conceptos de similar naturaleza que, con mayor o menor fortuna, invaden el mundo de las tipologías directivas.

No estoy negando la utilidad de todo este advenimiento, a veces descriptivo y a veces analítico, pero sí quiero señalar que todo ello puede haber ocasionado, con independencia de sus indudables aportaciones, una verdadera "devoción" por singularizar numerosos estilos directivos a los que, con posterioridad, habrían de encajarse los que emergían en cada organización. Surgía, y permitidme la expresión, la "asignación tipológica inducida": toda Organización habrá de "asignar" a sus directivos un "puesto" en la escala tipológico-conceptual previamente establecida. La propuesta podría ser intelectualmente reprochable, pero la considero de escaso valor organizativo.

Es así como nace un enorme *puzzle*, muchas veces asistemático y siempre complejo, que ha generado toda una vorágine de tipificaciones que, en muchas ocasiones, ni añadían valor a la justificación de los entornos directivos, ni reflejaban la realidad existente y, lo que tal vez sea más importante, fluctuaban en propuestas de escasa operatividad.

He de insistir en que todas estas matizaciones, obligadamente concisas y lógicamente incompletas, no tienen otra finalidad que la de generar un "campo abierto" para que mi intervención pueda discurrir por conceptos que, aun pareciendo generalizadores, considero irrenunciables en una estructuración proyectiva que posibilite la meditación sobre lo que debe ser la Dirección de las organizaciones en un futuro.

Lógicamente, reitero una vez más que son valoraciones o propuestas que únicamente pretenden posibilitar un marco de reflexión desde la consciencia de que tal vez hoy se perciban como novedosas o, en su caso, heterodoxas en su formulación y/o contenidos. No es así: todo lo que aquí se va a manifestar está apuntado ya en muchas organizaciones aunque, tal vez, sin haber sido interiorizado. En todo caso, el convencimiento de que el futuro es hoy y el mañana ya es pasado justifica, junto a todo lo referenciado al principio, los planteamientos que voy a someter a vuestra consideración.

EL MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD CONTEMPLA LA ORGANIZACIÓN COMO UN TODO INTERRELACIONADO Y ESTABLECE CINCO "CRITERIOS FACILITADORES", TAMBIÉN LLAMADOS "AGENTES", QUE, EN DEFINITIVA, SE CONSTITUYEN COMO "FACTORES DE PRODUCCIÓN DE CUALQUIER ORGANIZACIÓN: EL "LIDERAZGO", "LA POLÍTICA Y ESTRATEGIA", "LAS PERSONA", "LAS ALIANZAS Y RECURSOS" Y "LOS PROCESOS".

Y lo hago como Director General de una organización, el INSS, que ha tenido a gala, y reconocimientos explícitos han existido al respecto, ser punta de lanza y modelo referencial en todo aquello que, en el sector público, ha constituido en los últimos veinte años retos de perfeccionamiento y calidad: desde la Dirección y Gestión por Objetivos, a la asunción de modernos sistemas para la Escucha de la Voz del Cliente; desde el Autodiagnóstico Organizativo hasta la Autoevaluación EFQM.

III. Breve referencia al Modelo Europeo de Gestión de Calidad

Es momento, pues, de hacer unas brevísimas referencias al Modelo Europeo de Gestión de Calidad, conocido internacionalmente como Modelo EFQM de Excelencia, y del que todos vosotros tenéis sobrada información.

El Modelo Europeo contempla la organización como un todo interrelacionado y establece cinco "criterios facilitadores", también llamados "agentes", que, en definitiva, se constituyen como "factores de producción" de cualquier organización: el "liderazgo", la "política y estrategia", las "personas", las "alianzas y recursos" y los "procesos".

Esa estructura, adecuadamente interrelacionada, cohesionada y sistémica, ha de producir "rendimien-

tos" que el Modelo configura como "criterios de resultados" y cuyo ámbito expansivo afectará a los "clientes externos", a las "personas" que trabajan en la organización, a la "sociedad" y a los "resultados globales" que, en la Administración Pública podemos entender como "objetivos".

Todo ese entramado organizacional se desarrolla en "Subcriterios" y en lo que se denominan "elementos a considerar" o "Áreas de Diagnóstico". Aspectos que, lógicamente no vamos a tratar.

El Modelo, lanzado en 1992 por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad, "European Foundation for Quality Management", tiene un carácter globalizador y sistémico, por lo que permite una aproximación integral a todos los procesos de desarrollo y niveles de estructura de la organización.

Su carácter de "no-prescriptivo" posibilita que cada organización busque el "enfoque" y el "despliegue" que más le convenga en orden a la consecución de la excelencia. Su propia naturaleza, no olvidemos que es un "modelo", lo proyecta como marco de aspiración referencial que ha de servir para dotar de significado a las acciones individuales y colectivas que puedan desarrollarse en el seno de la organización. Estoy señalando, y por ser obvio no es menos transcendente, que el Modelo no se aplica, al Modelo "se aspira".

Permítaseme en esta brevísima referencia al Modelo Europeo destacar que su orientación es hacia los "resultados", hacia el "cliente" y hacia la propia "sociedad" y que las "personas" adquieren en él una significativa importancia. A esto añádase su contenido "solidario" y la "ética organizacional" que subyace en toda su estructura, con lo que completa la dimensión humanista y humanizadota que le caracteriza.

He dejado para el final en esta escueta referencia un dato que me parece de especial transcendencia y que, de alguna forma, se confabula con la orientación que trato de dar a mi intervención: la "innovación y el aprendizaje", que cruzan transversalmente los nueve criterios y se constituyen como parámetros orientadores de futuro, permitiendo no sólo desafiar al *statu quo* vigente sino también generar "creatividad", convirtiendo las clásicas "amenazas" organizacionales en "oportunidades de mejora".

IV. El liderazgo en el Modelo

Acabo de señalar la naturaleza sistémica e interrelacional del Modelo Europeo de Gestión de Calidad y ello condiciona favorablemente la condición del Liderazgo como impulso, proyección, reflejo y síntesis de los distintos parámetros que conforman la estructura de la Organización.

En efecto, las "formas de trabajo" (criterio 5. Procesos), las "personas" que desarrollan ese trabajo (criterio 3), la "política y estrategia" (criterio 2) y las "alianzas" (criterio 4), vendrán afectadas, con mayor o menor intensidad, por el Liderazgo (criterio 1); incluso los "recursos" (criterio 4, junto a las alianzas) tendrán su afectación específica respecto a la Dirección.

Es desde esa consideración desde donde voy a intentar enmarcar conceptualmente mi intervención para exponer los entornos competenciales de los directivos y mantendré como hilo conductor la consideración de que el liderazgo sólo puede afrontarse desde planteamientos sistémicos e integradores en relación con los restantes ocho criterios del Modelo Europeo.

El Liderazgo, y os ruego que desde este momento asimiléis el término a "directivo", se configura en el Modelo desde unos entramados conceptuales que acreditan concepciones avanzadas de su valoración y posibilitan planteamientos generalistas.

Pero he de insistir que aquel liderazgo o Dirección no tendrá sentido sin la existencia, interrelacionada, cohesionada y temporalizada, de la "política y estrategia" de la organización, de las "personas" que en ella trabajan, de la forma como se trabaja, de los "recursos" y de las "alianzas". Estoy haciendo referencia, una vez más, a los 5 criterios "agentes" o "facilitadores" que el Modelo establece.

Y también quiero volver a recordar que esa interrelación deberá venir presidida por la "innovación" y el "aprendizaje" que, en permanente retroalimentación, dotarán a la Dirección, no sólo de titularidad legitimada desde parámetros de calidad, sino también, que no es menos transcendente, de responsabilidad específica sobre la mejora continua en la gestión. Y a ello dedicaré también un específico apartado en mi intervención.

No parece casualidad que el Modelo coloque al liderazgo como el primer criterio o "criterio uno". Con ello no estoy aludiendo a que el mismo sea considerado el de mayor trascendencia puesto que, de los 1.000 puntos que se otorgan a los 9 criterios, el ámbito de Dirección asume 100, lo que supone un 10%. En todo caso, dentro de los agentes facilitadores el criterio 1, liderazgo, se configura en segundo lugar, después del de "procesos".

Cuando hago referencia al liderazgo con asignación de "criterio uno" trato de indicar lo que también apunté al principio de mi intervención: en la génesis organizativa, la Dirección ha de ser impulsora de todas las fuerzas que componen su entramado, dotándolas de coherencia, cadencia y temporalidad.

Ya he apuntado uno de los principios fundamentales que configura la estructura filosófica del Modelo Euro-

peo: la sistémica. Desde esa perspectiva comenzaré a exponer consideraciones sobre el Liderazgo, es decir, sobre los directivos, con la pretensión de generar reflexiones sobre los nuevos caminos por donde los directivos han de transitar, si pretenden encauzar a sus organizaciones en parámetros que respondan a las exigencias actuales.

El Modelo establece que los líderes, insisto, los directivos, deben conformar y comunicar directrices claras a su organización para unir y motivar a las personas que en ella trabajan y ser inspiración para sus colaboradores. Deben establecer valores y principios éticos y, paralelamente, desarrollar una cultura y un sistema de gestión que logre eficacia y eficiencia; en ese marco no puede olvidarse el reto directivo en cuanto a dotar de "identidad" a la organización y promover desde la lealtad, selectiva y prioritaria, las alianzas, ya sean estratégicas o coyunturales.

El liderazgo se configura así, y lo reitero una vez más, como punto referencial para el resto de la organización y es el propio Modelo Europeo quien exige al directivo inspirar "confianza y compromiso", tanto externa como internamente, sin obviar el mantenimiento de la coherencia organizativa, la firmeza y solidez de la totalidad de parámetros y variables que configuran la propia organización.

A todo ello ha de unirse, y aquí encuentra otro fundamento básico mi planteamiento, una capacidad específica para adaptar y reorientar la dirección de la organización en función de los ámbitos externos, sin renunciar a involucrar a las personas que en ella trabajan en los procesos de cambio que sean necesarios.

V. Contenido del liderazgo

Desde las premisas hasta aquí descritas, a continuación voy a exponer lo que estimo debe constituir el contenido fundamental de un marco referencial que acoja competencias y legitimaciones de los directivos de las organizaciones.

Lógicamente, y parece obvia la advertencia, las consideraciones se generan desde una específica interpretación personal de los contenidos conceptuales del Modelo Europeo de Gestión de Calidad que, al ser por propia naturaleza abierto y referencial, permite otras muchas modulaciones.

El desarrollo argumental se va a reconducir a los siguientes puntos que, posteriormente, iré desarrollando. Puntos o aspectos que, insisto, considero pueden configurar un frontispicio de reflexión y un entramado conceptual de los entornos funcionales de los directivos:

- Dirigir por prioridades.
- Gestionar la lealtad.
- Impulsar la innovación y el aprendizaje.
- Transmitir y asentar los valores y la cultura organizacional desde consideraciones éticas.
- Gestionar alianzas.
- Interaccionar ante la sociedad.

> EL LIDERAZGO O DIRECCIÓN NO TENDRÍA SENTIDO SIN LA EXISTENCIA, INTERRELACIONADA, COHESIONADA Y TEMPORALIZADA DE LA "POLÍTICA/ESTRATEGIA" DE LA ORGANIZACIÓN, DE LAS "PERSONAS" QUE EN ELLA TRABAJAN, DE LA FORMA COMO SE TRABAJA, DE LOS "RECURSOS", DE LAS "ALIANZAS".

Y todo ello con específica proyección a los clientes externos, a las personas que trabajan en la organización y a la sociedad en general.

Como puede observarse, pretendo transmitir, desde una específica y una valorativa interpretación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad, todo aquello que, estimo, puede conformar un "nuevo estilo de Dirección", no sólo una tipología específica de "estilos directivos". He de insistir en ello: los estilos directivos se generarán por sí solos en cada organización como reflejo de las propias exigencias, entornos, competencias y culturas. Es desde esta perspectiva desde donde podría afirmarse que las aportaciones, hasta ahora transcendentes, de Fayol y Stewart han comenzado a superarse.

Por otro lado, ese marco genérico también deberá venir determinado por aspectos que, por su obviedad, no van a ser objeto de mi intervención y que vosotros conocéis: la aldea global, el relativismo, la crisis de los valores clásicos, la quiebra de lo que hasta hoy se pensó razonablemente "solidificado" en cuestiones económicas, políticas y sociológicas, la incertidumbre, la escasez de presupuestos para organizaciones públicas, los entornos no benevolentes, la socialización de la información, los avances tecnológicos, la transformación de la Administración burocrática en cooperativista, la aparición del ciudadano como cliente y otros tantos de análoga y diversa naturaleza.

A todo ello únase la rapidez o voracidad de la cronología, a la que se ha denominado "moda cruel y efímera del *management*", con que se sustituyen criterios de gestión que hasta hoy parecían inamovibles: "sistemas y estructuras", "reingeniería", "TQM", "gestión del conocimiento", "sigma 6"... Siguen, y seguirán apareciendo, nuevas herramientas para gestionar con calidad pero esta posible inflación requiere,

tal vez, unos criterios globalizadores, genéricos y sistémicos, que posibiliten a las organizaciones pervivir en entornos de turbulencia e incertidumbre.

Los criterios lineales y deterministas, la calidad ortodoxa y los paradigmas clásicos sobre la dirección de organizaciones están hoy necesitados de revisión y adecuación a los retos que genera el siglo en que vivimos. Desde esta perspectiva estoy compartiendo con vosotros estas reflexiones.

Antes de iniciar la exposición del marco genérico competencial de los "directivos-líderes", una última consideración: probablemente, en la actualidad, los distintos sistemas de Dirección hasta ahora planteados pueden haber entrado en crisis o, en todo caso, ninguno de ellos puede requerir para sí la bondad absoluta de unos óptimos resultados.

La "Dirección por objetivos", la "Dirección por competencias", la "Dirección por procesos", la "Gestión de la incertidumbre", la "Gestión del caos" y otras conceptualizaciones de naturaleza análoga pueden estar hoy siendo víctimas de las turbulencias de los múltiples entornos que no son benevolentes para la estabilidad organizacional ni para todos aquellos que pretendan acotar lo que por naturaleza es ilimitado, o aplicar conceptos estables a parámetros imprevisibles.

De ahí que insista, de nuevo y como opinión personal, en que el tratamiento de los "estilos directivos" en la actualidad, deriven o no del Modelo Europeo de Gestión de Calidad, sólo puede ser planteado desde una oferta generalizante de valores. Con posterioridad, serán las propias organizaciones, presionadas por entornos cambiantes, exigencias muchas veces paradójicas e incertidumbres sociales, quienes establecerán lo que ya algunos han denominado "el devenir incierto de la función directiva".

No estoy planteando una visión pesimista de la Dirección del futuro; pretendo únicamente plantear reflexiones que impidan que, en el mañana cercano, la función directiva quede sobrepasada por las nuevas exigencias que, de toda naturaleza, están surgiendo o se muestre incapaz de responder a las demandas emergentes de un entorno convulso y retador.

VI. Entornos competenciales de los directivos

A continuación, voy a exponer con brevedad, dado el tiempo de que dispongo, los seis aspectos que, como ya indiqué, pueden integrar el entorno competencial de una dirección moderna.

Lógicamente, la exposición no es ni pretende ser exhaustiva, pero sí contiene una exclusiva finalidad: presentar, y también lo he manifestado anteriormente, un marco de reflexión desde el que se contemplen nuevas perspectivas en el ámbito competencial de la dirección organizacional.

1. DIRIGIR POR PRIORIDADES

Los líderes deben asumir la dirección de la organización a través de la determinación de las "prioridades" de la misma; esto genera lo que se denomina la "Dirección por prioridades".

Dirigir por prioridades es un entorno que se encuentra muy lejano de la Dirección por objetivos, tanto conceptualmente como funcional y operativamente. La "Dirección por prioridades" exige de los directivos una capacidad específica para saber hacia dónde deben impulsarse los factores de producción que el Modelo Europeo recoge en los criterios 2, 3, 4 y 5, "política y estrategia", "personas", "alianzas y recursos" y "procesos".

En el establecimiento de prioridades el conocimiento de la organización se vuelve secundario; no estoy manifestando que el líder o directivo no deba conocer la organización y sus capacidades porque si esto fuera así la determinación de las prioridades se haría imposible. Lo que trato de señalar es que las prioridades derivan de un "mix conceptual", complejo y en muchas ocasiones de difícil solución: "prioridades de clientes externos", "prioridades de naturaleza legislativa", "prioridades derivadas de adecuaciones presupuestarias", "prioridades que singularizan alianzas", "prioridades de las personas que trabajan en la organización"...

Desde esa perspectiva, y lo acabo de indicar, la "Dirección por objetivos" se distancia definitivamente de la "Dirección por prioridades". No parece que esa consideración merezca mucha explicación por la obviedad que contiene: cuando se establece una "prioridad" habrá que constituir un "sistema logístico conceptual" para que la misma adquiera sustantividad. Es decir, se "dirige por prioridades" y se "gestiona por objetivos", con una singularidad: esa gestión no debe ser patrimonio del entorno competencial del liderazgo.

"La Dirección por prioridades" exige, a su vez, que los directivos establezcan previamente lo que podría denominarse las "prioridades de las prioridades": la misión, la visión, la estrategia, la política y los objetivos derivados de esa estrategia, es decir, los objetivos Estratégicos.

El directivo debe configurar, determinar y establecer, y siempre por escrito, la misión de la organización, entendida ésta como "razón de ser" de la misma, dado que se constituye en factor clave y de-

terminante de su propia existencia. La misión debe ser comunicada a la totalidad de los componentes de la Organización por respeto a su transcendencia de naturaleza cuasi-existencial. Otro valor sustantivo de la misión es su fuerza desencadenante sobre el sentido de "identidad de pertenencia" que, de forma sutil pero incuestionada, termina "envolviendo" a las personas de la organización.

El líder debe, asimismo, establecer la "visión" o "visiones" de la organización; mas aún, debe configurar unos presupuestos organizacionales que puedan proyectar lo que pretende ser la propia organización; y todo ello desde el valor ontológico de la misión. La visión se constituye, desde esta perspectiva, en meta de perfeccionamiento y, simultáneamente, se configura como camino para la propia autodeterminación y mejora organizacional.

Desde la misión, y en presencia de la visión, el líder deberá establecer la estrategia que, desde la perspectiva que estamos exponiendo, podría equipararse conceptualmente, y con específicas y singulares matizaciones, con las "prioridades". La estrategia es un conjunto de metas a alcanzar a medio o largo plazo, con origen en la misión, proyección hacia la visión y repercusiones en los objetivos que de ella derivan. Éste es uno de los puntos clave de la "Dirección por Prioridades": desde esta interpretación la estrategia estará determinando, valga la expresión, las "prioridades estratégicas".

En todo caso, esa estrategia, esas "prioridades estratégicas", deben estar soportadas en los valores que, como más adelante veremos, configuran en su última yuxtaposición la cultura organizativa. Y todo ello es así porque, en definitiva, la "estrategia" y las "prioridades" no son otra cosa que un posicionamiento inteligente de la organización frente al entorno y ante el futuro.

En ese descenso en cascada de los factores competenciales que encierra la "Dirección por prioridades", el líder o directivo debe establecer, así mismo, las "políticas organizacionales": normas concretas de actuación que, sin llegar a constituirse en objetivos, se deducen de la misión y se adecuan a la visión, derivando siempre de la estrategia o prioridad elegida y teniendo presente los valores de la propia organización. Así surgen las "políticas de personal", "de comunicación", "de gestión", etc. Políticas que, en definitiva, deben tener como hilo conductor la estrategia y, como factor desencadenante, las prioridades.

Establecido todo lo anterior, los líderes deben configurar las condiciones necesarias para que los "equipos de planificación" establezcan los "objetivos estratégicos", que derivan de la estrategia, siempre en orden a cumplimentar las prioridades. "objetivos estratégicos" que deben tener una cierta temporalidad y ser fuente de orientación y exigencia para la gestión.

> EN LA GÉNESIS ORGANIZATIVA, LA DIRECCIÓN HA DE SER IMPULSORA DE TODAS LAS FUERZAS QUE COMPONEN SU ENTRAMADO, DOTÁNDOLAS DE COHERENCIA, CADENCIA Y TEMPORALIDAD.

Esos "objetivos estratégicos" encontrarán su última manifestación en el reflejo funcional y temporalizado de la gestión a través de los "objetivos operativos", que no son otra cosa que la interiorización operativa y última de una herramienta de control sobre la producción, sobre el desarrollo cotidiano de la gestión. Su enlace y conexión con la "productividad" es un tema a soslayar en este momento, dada la naturaleza generalista de mi intervención.

* Misión, visión, estrategia, políticas, objetivos estratégicos y objetivos operativos: desde esa aparente simplicidad expositiva su desarrollo alcanza cotas de complejidad que sólo "directivos cualificados" pueden asumir.

2. GESTIONAR LA LEALTAD

Acabo de hacer referencia a que los directivos deben dirigir por prioridades pero, a su vez, su entorno competencial debe extenderse a la "gestión de la lealtad".

Numerosos expertos en Teoría Organizacional han manifestado, sin el menor pudor, que la lealtad ha muerto; esta referencia suele relacionarse con los clientes externos, pero habréis de confluir conmigo en el trasunto perverso que conlleva aquella valoración: la lealtad no está de moda y se ha convertido en un concepto a desterrar de todos los parámetros que configuran una organización.

Se habla de "gestionar personas", de "comunicar con la sociedad", de "eficiencia productiva", de "estrategias de beneficios", de "*imperium* de los objetivos" a cumplir o desarrollar... En toda esa vorágine conceptual se hace difícil encontrar referencias al tema de la lealtad.

Me estoy refiriendo a la lealtad que engarza intelectualmente con los valores de la organización y que adquiere especial significación cuando la referencia se efectúa a la Administración Pública. La lealtad que debe gestionar el directivo será la lealtad a las personas que trabajan en la organización, la lealtad a la so-

ciedad a la que sirve, la lealtad a la misión y a la visión y, lógicamente, la lealtad a los clientes externos.

En la actualidad está muy extendida "la teoría de los beneficios", que en la Administración Pública podría traducirse por la "teoría de los objetivos". Está generalizado el criterio de que las competencias y destrezas de la empresa u organización existen "por" y "para" generar beneficios o cumplir objetivos.

Parece existir un paradigma que cada vez adquiere mayor contundencia: la gestión basada en la lealtad es incompatible, o hace más costoso, el cumplimiento de objetivos. Parece como si la eficacia, la eficiencia, el control de costes y la gestión de calidad sean, entre otros, los únicos parámetros que sostienen una organización. Se insinúa con excesiva persistencia que la lealtad y los beneficios o el cumplimiento de objetivos son exigencias o requerimientos en conflicto.

No trato de desvalorar esas concepciones, pero permitidme que presente mi disconformidad ante la sacralización de las mismas. Ya he hecho alguna referencia a la proliferación de "modas" y a la aparición permanente de "varitas mágicas" que pretenden solventar, de un plumazo y para siempre, los problemas que se generan en cualquier organización que aspire a la excelencia.

Antes de Copérnico y Kepler, se creía que el Sol giraba alrededor de la tierra y hoy se piensa que la empresa u organización gira en torno al beneficio o cumplimiento de objetivos. Nadie puede discutir que la tierra, el beneficio o los objetivos no son importantes; pero nadie podrá alegar de forma indubitada que esos conceptos son el "centro nuclear". Considero que los beneficios o el cumplimiento de objetivos son indispensables, pero también estimo que ello no exige situarlos en el centro absoluto de la teoría organizacional.

Y digo todo ello porque, en contraposición con esas teorías, entiendo que la aspiración fundamental de una organización es la "creación de valor" en cualquiera de sus manifestaciones. Si esto fuera así, el directivo debería diseñar todo un sistema organizacional en torno a la lealtad con proyección sistémica.

Esta filosofía no es que excluya la generación de eficiencias y eficacias sino que, por el contrario, genera especiales impulsos en la gestión de calidad desde la motivación interiorizada de quienes la desarrollan. La sociedad, si así fuera, contemplaría con respeto los esfuerzos de perfeccionamiento organizacional porque la lealtad se paga con lealtad. Los clientes externos, que pertenecen a esa sociedad, sentirían el avance cualitativo de aquella organización que le facilita los servicios desde esas perspectivas ontológicas.

Y esa lealtad ha de desplegarse sin límites y sin temor, y su ámbito debe expandirse sin cortapisas ni restricciones.

D. Fernando López Huerta, Secretario General del INSS.

Lealtad a quienes trabajan en la organización para que la misma adquiera sentido de la misión y genere potencialidades en el camino hacia la visión. Esa lealtad sólo puede generar motivación e identificación con los fines organizacionales y un especial sentido de pertenencia en el engranaje humano.

Lealtad a una forma específica de trabajo; a una gestión que se encamina no sólo al cumplimiento de los objetivos operativos sino también a la satisfacción íntima por parte de los trabajadores de que se están haciendo las cosas como deben hacerse. Esa interiorización genera espíritu de calidad gestora, por lo que a los planificadores operativos sólo les restaría su instrumentalización, a través de las adecuadas herramientas metodológicas.

Lealtad a la sociedad a la que se sirve y por la que se existe. A una sociedad pluriforme, compleja, heterogénea y con múltiples manifestaciones políticas, sociales y económicas. Lealtad a todas las exigencias

que esa sociedad reclama a una organización moderna y de naturaleza pública.

Lealtad, también y en especial, a la misión de la propia organización. Respeto a la razón de ser de la misma. Consideración permanente a esa exigencia vital que deriva, quiérase o no, de la lealtad a las premisas últimas existenciales y motivadoras de la organización, porque no otra cosa es la misión.

Y lealtad también al cliente externo. Se ha dicho, y no siempre con el rigor requerido, que la Administración Pública, en especial organizaciones como el Instituto y la Tesorería General, tiene "clientes cautivos". No lo considero así; serán, en el mejor o peor de los casos, "clientes normativos", porque si se mantiene el concepto de "cautividad" la coherencia intelectual conduciría a la supresión del término "cliente"; su desaparición conllevaría, así mismo, la extinción de toda la filosofía que subyace en los actuales paradigmas de la atención, información, eficacia, eficiencia, transparencia y cualquier otro concepto que genera exigencias de calidad.

En relación con todo esto, permitidme unas brevísimas consideraciones sobre uno de los mayores retos con que se encuentra la Administración Pública en la actualidad: el juego, paradójico y casi mágico, de lo infinito sobre lo limitado, de lo abundante sobre lo escaso, de las luces sobre las zonas de sombra.

En efecto, hoy día la gestión, sea o no de calidad, no añade valor si no se escuchan las "voces" del cliente y se optimizan sistemas que adecuen sus expectativas al servicio realmente percibido. Se adopten o no sistemas específicos al respecto, y el Instituto tiene ampliamente desarrollado el modelo Servqual, la paradoja que surge de aquella bipolaridad nunca podrá ser resuelta desde una concepción exigente de la calidad del servicio. Pero quiero señalar que tampoco nunca determinadas Administraciones Públicas, y aquí hago mención expresa al INSS, podrán solventar esa paradoja dadas las limitaciones externas que, de todo tipo, existen.

Y digo esto porque las expectativas o deseos del cliente son siempre infinitas, y las disponibilidades de la Administración, finitas. Infinitud y finitud que constituyen un reto permanente y de muy difícil solución. En organizaciones públicas como el Instituto las limitaciones son de todo tipo: presupuestarias, normativas, de recursos humanos y otras muchas. A la vez, se exige superar la eficacia en búsqueda permanente de la eficiencia. Para cerrar el círculo, se solicita por la propia sociedad que los clientes sean satisfechos, en plenitud, para todas y cada una de sus demandas. Admitidme el imposible de esta cuadratura del círculo.

Ante todo eso, la organización ha de buscar la lealtad con el cliente externo. El directivo debe configurar un panel intelectual desde el cual el cliente reciba el clamor de la organización: "no podré resolver satisfactoria y definitivamente el binomio infinitud-finitud, pero tenga la seguridad de que desde nuestros condicionamientos toda la organización le es leal".

> EL MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD ESTABLECE QUE LOS LÍDERES, LOS DIRECTIVOS, DEBEN CONFORMAR Y COMUNICAR DIRECTRICES CLARAS A SU ORGANIZACIÓN PARA UNIR Y MOTIVAR A LAS PERSONAS QUE EN ELLA TRABAJAN Y SER INSPIRACIÓN PARA SUS COLABORADORES.

Tal vez haya de comenzarse por esas actitudes para iniciar un nuevo camino de adecuación en aquellas organizaciones públicas en donde lo imposible de la demanda y lo perentorio del servicio que se ofrece no genera valor si no es a través de la lealtad.

Toda esta concepción que vengo exponiendo deriva de la rigurosa formulación de la misión y del conocimiento por parte de la organización de las prioridades a las que debe someter sus esfuerzos. La lealtad engloba un conjunto de estrategias, metas, políticas, aspiraciones y actitudes que, a medio plazo, dotarán a la organización de un valor ético fundamental para el desarrollo del entorno competencial que tiene atribuido.

Por todo ello, el directivo deberá conocer la "predisposición a la lealtad" de la propia organización y superar los "coeficientes de fricción" que, como valor decreciente, impidan su gestión. Deberá, asimismo, buscar los "lugares adecuados" para iniciar la gestión de la lealtad: un valor de tal naturaleza puede requerir una disección previa, en especial en organizaciones distribuidas en un amplio territorio, con diferentes niveles jerárquicos, singularidades culturales, entornos comunitarios no idénticos e incluso edades y aspiraciones que no siempre confluyen.

De la lealtad se ha dicho que "se conoce su precio pero no su valor". En efecto, la lealtad tiene un coste que estimo debe asumir en un principio el directivo o directivos de la organización. Costes de especial transcendencia porque enlazan, fundamentalmente, con el esfuerzo previo que ha de realizarse sobre todos aquellos elementos a los que he hecho referencia en la "Dirección por prioridades".

Coste también porque supone un cambio cultural, lo que conlleva "resistencia"; cambio cultural generado por un concepto que, como ya he indicado, no está de moda en las teorías organizacionales. Ese coste se extiende al esfuerzo organizativo que supone el "apren-

dizaje"; me estoy refiriendo a un específico aprendizaje: a ese aprendizaje que conlleva, entre otros factores, la asunción de los errores y el desplazamiento del miedo al fracaso.

Permitidme unas brevísimas consideraciones sobre el fracaso y el error. La gestión de la lealtad eliminaría de las organizaciones el miedo al error, marginaría la filosofía que propaga la ocultación del mismo. En esa línea un directivo debe ser un "analista de errores" y expandir la cultura de que la obsesión por el éxito no siempre añade valor. De los éxitos, propios y ajenos, se aprende, y ahí están las prácticas de *benchmarking* y de las *best practices,* pero esto no debe convertirse, una vez más, en frontispicio de la acción gestora.

En esta línea os puedo indicar que un éxito se soporta siempre en una larga cadena de interacciones sutiles y que muchas veces no permite determinar cuál ha sido el eslabón más importante. Sin embargo, el estudio del error posibilita la madurez organizativa y la reordenación de parámetros productivos.

Creedme. Se teme en exceso al fracaso. Mejor dicho, se teme al miedo a analizar el fracaso y esto produce una patológica imposibilidad para su medición y valoración. Eliminar la "aversión al error" y evitar el "miedo al fracaso" son dos de los contenidos, entre otros múltiples, que genera la gestión de la lealtad. A nadie de vosotros se esconde que tras estas consideraciones pervive la teoría de la "prevención cultural" y subyace un profundo enfoque de naturaleza eminentemente ética.

Para finalizar esta breve referencia a la gestión de la lealtad, permitidme unas últimas consideraciones:

- Los "líderes de la lealtad" han de tener un claro sentido de la organización basado en los valores y, a su vez, tener exquisita capacidad para generar "flujos de asociación" que impliquen, motiven y gestionen a los miembros del sistema organizacional.

- Gestionar la lealtad es valorar la asociación, el concierto y el acuerdo. Todo ello significa implicación, flexibilidad y fomento del talento individual y colectivo de la organización. Nadie puede sobrevivir solo y el concepto que supera esa individualización no es otro que el de lealtad. El mundo de las alianzas, al que luego me referiré, genera su mayor respeto desde esta concepción.

- En todo caso, el centro de la gestión de la lealtad ha de estar siempre en la alta Dirección, porque estimo que no es un proyecto en el que quepa "delegación". Es una cuestión, si se me permite, de integridad y honorabilidad organizacional, porque la lealtad enlaza con la misión pero también se constituye en "medida de progreso" y "valor ético relacional".

3. PROMOVER LA IMPLANTACIÓN DE LA INNOVACIÓN Y EL APRENDIZAJE

Vengo insistiendo en que los directivos habrán de plantear, en primer lugar, y esto es ya una configuración clásica, la misión de la organización y que ésta tendrá, a su vez, que enlazarse íntimamente con la visión en aras a generar la mejora o perfeccionamiento, no sólo de los resultados sobre clientes externos sino también sobre la complacencia de las personas que integran la organización y la aceptación de la sociedad.

Desde esas consideraciones, la innovación y el aprendizaje añaden valor a la organización y se convierten en agentes activos de los procesos de avance organizacional. Es ahí donde se radica una de las principales funciones del directivo, que ha de convivir con el resto que conforman su marco competencial: el líder debe proyectar la innovación desde la consciencia de que la misma no constituye un fin en sí misma; desde la certeza de que innovar tiene un específico coste y desde la exigencia de que siempre aquella innovación debe añadir valor en relación con la obtención de mejores resultados/rendimientos y la generación de conocimientos en las personas de la organización.

Si la innovación fue en un principio orientada hacia la alta tecnología hoy día se ha convertido en esencia de la estrategia, de la cultura de los valores y de los nuevos modelos de gestión. Ha adquirido naturaleza sistémica y el directivo debe impulsarla para que en su organización se creen, se piensen, se imaginen, nuevas oportunidades.

Desde la innovación, las clásicas "amenazas" de la organización se reconvierten en "oportunidades": oportunidades de redefinir el concepto de valor añadido, de interpretar las necesidades de los clientes internos y externos, de reorientar los parámetros organizacionales, de asumir, en definitiva, los nuevos retos sociales.

La innovación, desde esa naturaleza sistémica a la que acabo de aludir, supera lo que la doctrina ha denominado la "reinvención de la Administración Pública" y se dirige no al análisis de la producción de servicios sino a un aspecto mucho más crítico, delicado y trascendente: se trata de "descubrir" cómo las ideas de las personas que trabajan en la organización pueden convertir en valor añadido nuevos parámetros que afectan no sólo a aquella producción sino a la sociedad, a los grupos de interés, a las alianzas y a la propia satisfacción de quienes componen su entramado humano. Desde esta perspectiva la innovación va más allá del cambio puramente técnico y pretende crear lo que se ha denominado "círculos virtuosos de integración organizacional".

Y esa innovación, que está presente en el Modelo Europeo de Gestión de Calidad cruzando transversalmente todos sus criterios, es un arte y debe asumirse como la "innovación de la creación". Esto no constituye retórica alguna porque si la mejora actualmente proviene de la gestión de calidad, la innovación genera "futuros de perfeccionamiento". La calidad como gestión es el presente; la calidad de la excelencia sólo se alcanzará a través de la innovación. En todo caso, una advertencia de utilidad: la innovación ha de convivir con la calidad adquirida y no de forma rupturista sino incremental.

Los escépticos de la calidad han llegado a manifestar que "sólo existen dos modelos de gestión, los de antes y los malos"; ante ello la innovación debe ser el revulsivo que trastoque las actuales estrategias, convirtiéndose en generadora de "estructuras pensantes" que convivan con las operativas y funcionales. Es un reto del directivo conseguir esa "organización ambidiestra" y transmitir que la Innovación son las personas, más aún, somos nosotros, todos los que integramos la organización.

En definitiva, se trata de crear un sistema de "ideas de alto rendimiento" y proyectar su logística a través de un proceso de comunicación adecuado que requerirá, a su vez, de un sistema de evaluación rápido y eficaz que genere un *feedback* constructivo y creativo.

Se ha equiparado la innovación con la capacidad creativa de los colaboradores más capaces y brillantes. No discuto que en esa conceptualización referencial pueda existir alguna verdad, pero me estoy refiriendo a otro concepto de innovación.

Considero que la innovación se caracteriza y adquiere sentido de Dirección únicamente si es capaz de generar ideas a través de toda la organización, con reflejo de su utilidad en concretas materializaciones operativas en los servicios, en la generación de mejoras que creen nuevos valores y en la proyección de relevancias sustantivas que se extiendan por toda la organización y por todos y cada uno de los conceptos que integran su estructura.

Esta concepción se encuadra en la filosofía del Modelo Europeo de Gestión de Calidad porque la innovación será entonces una potente energía generadora de cultura corporativa que tendrá, básicamente, cuatro elementos fundamentales: la "visión", los "procesos", las "personas" y las "alianzas".

Esa innovación a la que vengo haciendo referencia no es el impulso lineal de "ideas geniales", que muchas veces son caducas en su efectividad. No es eso. La innovación sobre la que pretendo transmitir estas brevísimas consideraciones requiere "participación", "equipos" y "continuidad intelectual". Es todo aquello que nace de una idea, etérea y vaga en muchas ocasiones, y que desde esa originaria desestructuración va adquiriendo categoría conceptual para finalizar en proyección de valor sobre la organización, la producción de sus servicios, las personas y la propia sociedad.

> LOS CRITERIOS LINEALES, DETERMINISTAS, LA CALIDAD ORTODOXA, LOS PARADIGMAS CLÁSICOS SOBRE LA DIRECCIÓN DE ORGANIZACIONES, ESTÁN HOY NECESITADOS DE REVISIÓN Y ADECUACIÓN A LOS RETOS QUE GENERA EL SIGLO EN QUE VIVIMOS.

Con todo esto trato de indicar que la innovación es un proceso y como tal requiere sistematización, cadencia e incremento de valor. Se ha dicho que la Innovación puede originar confusión y caos organizativo, por lo que "los creativos" deberían reposar en despachos teóricos y cuidadosamente vigilados; o en el peor de los casos, trasladar a los que producen ideas innovadoras a los entornos tecnológicos.

No puedo estar de acuerdo con ello, porque la verdadera innovación, e insisto que es un proceso, exige del directivo un profundo conocimiento de la organización y sus entornos y una sutil sabiduría para definir los temas críticos para el éxito, así como específicas capacidades para establecer un enfoque estándar que garantice su éxito.

Por todo ello la innovación, y otra vez emerge en su influencia el Modelo Europeo de Gestión de Calidad, requiere de consideraciones sistémicas. Esta conceptualización me permite hacer una brevísima referencia a las tipologías de la innovación: incremental, radical y drástica.

Ha de ser el directivo quien habrá de determinar la tipología de innovación que su organización requiere y así atemperar su fluir organizacional y garantizar sus resultados.

Considero que en la Administración Pública, y en los momentos actuales, la denominada "innovación drástica", el *Breakthrough,* puede constituirse en factor desestabilizador, salvo en situaciones de extrema criticidad. Es la innovación del cambio radical de tecnologías; aquella que en relación con los procesos produce efectos cercanos a la "reingeniería" y que, en definitiva, genera "drásticas" modificaciones estructurales, "enérgicas" variaciones relacionales y nuevas culturas de signo muchas veces contradictorio.

Sí quiero, sin embargo someter a vuestra consideración la denominada "innovación radical" que, en general, procede de un "descubrimiento organizativo" y afecta al desarrollo o perfeccionamiento de nuevos servicios, genera nuevos modos de gestión atemperados, impulsa estilos organizativos creativos y se

hace responsable del desarrollo sistemático, sistémico y cadencial de los procesos.

Sobre la "innovación incremental" únicamente señalar que, admitiendo su valor y posibilismo, considero que no añadiría valor a las actuales Administraciones Públicas puesto que supone cambios y aportaciones de naturaleza menor. Ello no conlleva que esté rechazando su utilidad, en especial su probablemente necesaria aplicación en organizaciones que inician procesos de calidad en su sentido más amplio.

Ya he señalado que la innovación es un proceso y he apuntado las exigencias que de ella derivan. Especificaré ahora dos actuaciones que deben asumir los directivos en orden al establecimiento, promoción e implantación de la innovación y que demuestran la complejidad de esa competencia directiva.

En efecto, el directivo debe configurar un "modelo conceptual de la innovación" y un "modelo conceptual de la creatividad".

El "modelo conceptual de la innovación" ha de permitir que la misma fluya con eficacia. Desde esta concepción, el directivo deberá establecer "una estrategia para la innovación" que permita a todas las personas de la organización entender e interiorizar su significado, su ubicación organizativa y los resultados que de ella han de derivar.

Todo lo anterior exige el establecimiento de un "marco de conversión" con la finalidad de "transformar" las ideas en realidades de mejora. Para ello, y en orden a trasladaros el convencimiento de que la Innovación requiere sistematización organizativa, os expongo brevísimamente algunas fases de ese "marco de conversión", que el directivo habrá de establecer:

- Objetivos del cambio.
- Generación de ideas desde la creatividad, es decir, un "proceso de innovación". Lógicamente, no se trata de "encorsetar" la creatividad, sino de ofrecer un cauce sistemático a la generación de ideas.
- Implantación de ideas como subfase del proceso anterior que, en el Sector Público, se reflejaría en la estandarización de la creatividad.
- Estándares de "rendimiento", "crecimiento", "productividad" y "valor añadido". Son los canales que acogerían la eficiencia del servicio, la satisfacción del cliente y la repercusión en la sociedad de todo el "proceso de Innovación".

Una vez configurado el modelo anterior, el directivo habrá de conformar el "modelo conceptual de creatividad", que viene a suponer una "logística de la innovación" y que permite de forma eficaz la generación de nuevas ideas:

- Designar personas, equipos o unidades para coordinar la innovación.
- Establecimiento de flujos que retroalimenten los datos, la información y el conocimiento.
- Generación de estudios analíticos sobre el entorno organizacional.
- Consideraciones sobre "tiempos de Innovación", "lugares de Innovación" y otros parámetros de naturaleza logística.

Este "modelo" se constituye en marco de generación de nuevas ideas.

Todo lo anterior requiere, y quiero insistir en ello para quebrar la idea de que la innovación puede llegar a ser "teoría sobre teoría", un profundo conocimiento de específicas realidades, no sólo organizativas sino sociales y políticas. Conocimiento y entendimiento que habrá de extenderse a las necesidades, exigencias y problemas de los clientes internos y externos, de la sociedad, de los *partenairs* y de las estructuras de la propia organización.

Ello exigirá del directivo el despliegue de concretas habilidades de perfección y específicas políticas de interacción. No parece necesario señalar que esta innovación a la que vengo haciendo referencia no sólo genera resultados sobre los factores ya indicados, sino que se constituye en soporte fundamental de la visión.

Para finalizar, unas brevísimas reflexiones sobre el otro concepto que en el Modelo Europeo acompaña a la innovación como valor y exigencia transversal: el aprendizaje.

El "aprendizaje organizativo" es un factor clave y los directivos deben apoyarlo, respaldarlo y fomentar su despliegue sin ningún tipo de limitación; y señalo esta última apreciación porque no podemos olvidar que el Modelo enlaza el aprendizaje con la innovación:

- Fomentar el aprendizaje que resulte del error e impulsar aquel que genere nuevas proyecciones desde el olvido de aquello que ha de ser olvidado.
- Aprendizaje que debe ser búsqueda de oportunidades de satisfacción de los clientes internos y de perfeccionamiento constatado de la gestión.
- Aprendizaje que ha de generar alianzas de diferente naturaleza.
- Aprendizaje que facilite el intercambio de buenas prácticas.
- Aprendizaje que coadyuve en lo posible en la satisfacción de las expectativas de los clientes externos.
- Aprendizaje que proyecte un sentido de pertenencia en los miembros de la organización.

● Aprendizaje, por último, que enseñe a desechar los temores sobre el error, que facilite los métodos para determinar lo que se sabe y posibilite la consciencia selectiva del conocimiento que se posee.

4. TRANSMITIR Y ASENTAR LOS VALORES Y LA CULTURA ORGANIZACIONAL DESDE CONSIDERACIONES ÉTICAS

Otro de los parámetros que han de incluirse en el marco competencial de los directivos es aquel que consiste en "transmitir y asentar los valores de la cultura organizacional desde consideraciones éticas". Algunas alternativas a los enfoques más clásicos de la Teoría de la Organización han propuesto la visión de las organizaciones como "ámbito de producción cultural".

Esa consideración referida a las Organizaciones Públicas presenta excesivos límites para ser admitida en su totalidad y de forma exclusiva, aunque no deja de ser evidente que, en determinados supuestos y respetando la dependencia normativa, Organizaciones Públicas similares reaccionan de maneras distintas ante situaciones parecidas. ¿Es la cultura de la organización la explicación a estos posicionamientos diferentes?

Antes de analizar los aspectos derivados de la cultura organizacional y los valores querría hacer una breve síntesis de las tres perspectivas que ofrece el enfoque de cultura organizativa y que pueden ayudar a delimitar argumentaciones posteriores:

● La cultura de una organización es el reflejo de la cultura que predomina en su entorno.

Esto significa que las organizaciones reproducen en su seno los valores e ideologías de su entorno social inmediato.

Esta perspectiva vincula la cultura de las organizaciones a la cultura de las sociedades nacionales y no parece que en la actualidad éste sea el camino más factible para afrontar las presentes consideraciones.

● Las organizaciones impulsan, de forma relativamente autónoma, su propia cultura organizativa.

Los defensores de esta tesis abandonan la incidencia del entorno social y enfatizan aspectos internos de la cultura organizativa: cómo se crea una cultura propia, qué parámetros la definen, cómo incide en los cambios organizativos, y otros de similar naturaleza.

● Algunas grandes organizaciones pueden transformar las pautas culturales de las sociedades en las que operan.

Esta perspectiva es la contraposición a la primera que he señalado, y aunque a primera vista pueda parecer exorbitada no lo es tanto si se ponen ejemplos tan simples como significativos y que derivan de lo que la doctrina ha denominado la "macdonalización de la sociedad".

> LA "DIRECCIÓN DE PRIORIDADES" EXIGE QUE LOS DIRECTIVOS ESTABLEZCAN PREVIAMENTE LO QUE PODRÍA DENOMINARSE LAS "PRIORIDADES DE LAS PRIORIDADES": LA "MISIÓN", LA "VISIÓN", LA "ESTRATEGIA", LA "POLÍTICA" Y LOS "OBJETIVOS" DERIVADOS DE ESA ESTRATEGIA, ES DECIR, LOS "OBJETIVOS ESTRATÉGICOS".

En efecto, las empresas de "comida rápida" han transformado los hábitos familiares y sociales; la cultura cerrada y poderosa de las "mafias rusas" está modificando las pautas culturales de aquel país. Los ejemplos al respecto pueden ser numerosos y, en todo caso, ¿alguien puede negar la incidencia cultural, económica, e incluso política que la instalación de una gran multinacional provoca cuando se instala en una pequeña localidad?

Si he recurrido a estas referencias es únicamente para apuntar la complejidad que encierra la cultura organizativa y su interrelación con los valores. No voy a entrar en las dimensiones, instrumental o teórica, que aquella cultura conlleva, puesto que únicamente pretendo señalar que el directivo puede y debe constituirse en agente activo en relación con la cultura organizativa en presencia de los valores, y siempre desde consideraciones éticas.

En todo caso, y de todos es conocido, la cultura organizativa tiene múltiples definiciones pero en este momento querría únicamente transmitiros la certeza de que es difícil negar que la misma no es otra cosa que el "ambiente" que se respira en una organización, los "rituales y costumbres" que en ella están asentados, las "leyendas y símbolos" que la presiden…

Desde esa perspectiva no puede negarse que la cultura organizativa existe, que es un elemento tan importante o más que el resto de las variables que integran una organización y que tiene utilidades que afectan directamente a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma directa en el comportamiento de las personas y, en definitiva, en los resultados.

En esta línea de obligada brevedad quiero hacer también referencia a las funciones de la cultura organizativa:

- Define límites y establece distinciones entre organizaciones.
- Transmite sentido de identidad a los miembros de la organización y se convierte en instrumento que da sentido a actitudes y genera modelos de comportamiento.
- Facilita la creación de compromisos personales con los objetivos organizativos y cohesiona actitudes de personas con objetivos y estrategias.
- Favorece la "estabilidad social" de la organización y puede convertirse en específico factor motivacional.

Antes de continuar no quisiera dejar de señalar el peligro, siempre superable, que la cultura organizativa puede suponer si se convierte en un sutil sistema de control sobre los miembros de la organización. Estaríamos hablando de manipulación o, desde perspectivas más bondadosas, de homologación dirigida de reacciones ante concretas situaciones.

Quiero también destacar que la cultura organizativa se genera por la acumulación de valores procedentes de la propia organización, de su misión y de su entorno competencial. Asimismo inciden los valores de la sociedad en la que está inmersa la organización, incluyendo aspectos políticos sociales y normativos.

Igualmente la propia historia de la organización genera variables culturales, así como las contingencias derivadas del entorno más inmediato: en el Instituto Nacional de la Seguridad Social y en la Tesorería General esta incidencia es significativa, puesto que ambas entidades se desenvuelven en entornos eminentemente sociales, y de específica y singular tipología.

Lógicamente, dentro de ese marco referencial de generación cultural inciden, asimismo, las aportaciones de las personas que trabajan en la organización e incluso otros parámetros como pueden ser los derivados de ubicaciones geográficas, sistemas de acceso a la organización, singularidades de las Comunidades Autónomas u otros de análoga naturaleza.

Sin entrar en mayores disquisiciones he de manifestar que es función directiva la transmisión y asentamiento de valores en la organización y que aquéllos no deben permitir que éstos fluyan etérea e inconstantemente sobre los miembros de la propia organización.

Esos valores, y el directivo tiene mucho que decir en ello, deben interiorizarse por la propia organización para constituirse, de forma sutil pero transcendente, en patrimonio intelectual de la misma. En ese entorno se conformará el reducto en el que ha de residir la cultura organizativa.

Y esa cultura dignificará a la organización, la hará más respetable ante la sociedad, motivará a las personas y se proyectará a los clientes externos como signo cualificado y singular de la propia Entidad. A su vez, ese entorno cultural incidirá en la adecuada elección, planificación y desarrollo de las alianzas. Sobre todo ello sobrevolará el principio de lealtad.

Quiero señalar por último en relación con este tema que el directivo no se debe constituir en "guardián" ni de los valores ni de la cultura organizacional sino en "impulsor", "transmisor" y "asentador" de los mismos.

¿Desde qué perspectivas? Desde la ética y desde la lealtad. Disculpad la insistencia. Ética y lealtad que deberán impregnar la misión de la organización, su visión y los objetivos estratégicos. Lealtad y ética que deben constituirse en valor prioritario y sustantivo de todas las actuaciones de las personas que trabajan en la organización.

5. GESTIONAR ALIANZAS

En la actualidad, una de las competencias y retos que debe asumir el directivo es la gestión de las alianzas.

Me estoy refiriendo, lógicamente, a las "alianzas estratégicas", que se recogen en el criterio 4 del Modelo Europeo de Gestión de Calidad y que no pueden desligarse del liderazgo, criterio 1, ni de la política y estrategia, criterio 2. No parece necesario señalar que las alianzas estratégicas tienen proyección sobre la totalidad de los "criterios-resultados".

Si he matizado el término "alianzas estratégicas" es porque las mismas conllevan obligatoriamente "objetivos estratégicos". A estos últimos ya me he referido en sentido genérico al principio de mi intervención, por lo que en el análisis de este entorno competencial recabaré su presencia siempre en función de su pertenencia a las alianzas.

Como frontispicio inicial a estas reflexiones he de señalar algunas consideraciones que ruego tengáis presentes a lo largo de esta breve reflexión sobre las alianzas:

- Las alianzas nacen como derivación y exigencia de la "globalización actual".
- Surgen como respuesta a requerimientos de la sociedad que se ha desarrollado con más complejidad.
- Se configuran como "necesidad de producción" desde el momento en que los clientes externos se convierten en "vigilantes gestores" y su individualismo ha desaparecido con el nacimiento y fortalecimiento de asociaciones de toda naturaleza.

- Afectan y condicionan la eficacia y la eficiencia; coadyuvan a la transparencia y generan interconexión organizativa en la totalidad de los entornos.
- No diluyen ni debilitan estructuras organizativas ni funcionales.
- La política de alianzas rechaza siempre posiciones de dominio entre *partenaire* y exige un esfuerzo de contraprestación, en colaboración y fidelidad.

Las alianzas son, y pueden ser otras muchas cosas, la decisión de compartir dificultades, y también logros, para asentar y mejorar los servicios.

Esa naturaleza decisional es la que encuadra este concepto en el entorno directivo. Y esto es así porque el directivo debe tener presente para decidir una alianza diferentes aspectos cualitativos y críticos de la organización: la misión, los valores, los objetivos estratégicos, los factores críticos de éxito y, por supuesto, la visión.

Y digo todo esto porque la alianza es algo más que un acuerdo; es un "proceso continuo" que se constituye como "factor crítico de la organización", y que exige un esfuerzo intelectual que desembocará, analizados aquellos valores y conceptos, en la generación de alianzas.

El directivo debe, en aquella selección de prioridades y desde el análisis de los parámetros señalados, optar por aquellas alianzas que redunden en beneficio de las partes que integran la colaboración. Todo ello requiere una especial sensibilidad relacional, un profundo conocimiento de la organización y, fundamentalmente, claridad absoluta en orden a los objetivos que deben ser alcanzados en función de la misión organizativa.

Acabo de indicar que las alianzas requieren un marco de temporalidad y ello hace más exigente, si cabe, la formulación de las mismas. Una alianza mal planteada o un *partenair* mal seleccionado puede afectar negativamente a la consecución de objetivos, a la estabilidad organizativa e incluso a la desmotivación de las personas.

En todo caso, una vez elegida la organización con que se va a concretar la alianza, y esta elección lógicamente es mutua, el directivo debe participar directamente, o al menos mantener el control, en el establecimiento de los objetivos estratégicos que ha de contener aquélla; de su planificación; de su colaboración y desarrollo y de la puesta en común de problemas y oportunidades.

De ahí que sea conveniente que los valores de las organizaciones que van a cerrar una alianza hayan de estar cercanos; esto no imposibilita que una Administración Pública pueda acordar alianzas con organizaciones de naturaleza privada. Únicamente trato de indicar que una alianza es algo más que un compromiso, pero nunca significa una fusión.

> ESOS "OBJETIVOS ESTRATÉGICOS" ENCONTRARÁN SU ÚLTIMA MANIFESTACIÓN EN EL REFLEJO FUNCIONAL Y TEMPORALIZADO DE LA GESTIÓN A TRAVÉS DE LOS "OBJETIVOS OPERATIVOS", QUE NO SON OTRA COSA QUE LA INTERIORIZACIÓN OPERATIVA Y ÚLTIMA DE UNA HERRAMIENTA DE CONTROL SOBRE LA PRODUCCIÓN, SOBRE EL DESARROLLO COTIDIANO DE LA GESTIÓN.

Acabo de señalar que la alianza constituye un proceso continuo y he resaltado la importancia de planificar la colaboración que conlleva. Y esto es así porque una alianza, y permitidme la expresión, no es otra cosa que un "viaje en común", por lo que exigirá un "mapa de ruta"; pero también, como en todo viaje, nadie puede desechar los imponderables que en el mismo puedan surgir; los imprevistos, no planificados.

De ahí que la alianza se soporte en la confianza, la comprensión, los valores y, lógicamente, la creencia mutua en los objetivos respectivos. En ese mundo es necesario recordar, y ya en su momento me referí a ella, la importancia de la lealtad.

En estas brevísimas consideraciones no quiero dejar de señalar que las alianzas son "respuestas flexibles a las presiones de los distintos entornos que las organizaciones padecen" y que, en todo caso, deben añadir valor.

El directivo, una vez gestionado todo lo anterior, es decir los ámbitos opcionales y selectivos, debe establecer una "logística" de soporte, desarrollo y aplicación de las alianzas, para lo que tendrá que delegar en personas y equipos; en todo caso, jamás podrá renunciar al control, valoración e impulso de las mismas.

Esa estructura logística conllevará, a su vez, la comunicación fehaciente y rigurosa a toda la organización del "por qué" de la Alianza y del "para qué" de la colaboración. Téngase en cuenta que el establecimiento de alianzas puede conllevar modificaciones en entornos de adecuación estratégica, pero nunca, y también lo he indicado, en parámetros de naturaleza competencial. No obstante, las modificaciones que generen las alianzas sí pueden afectar, con intensidad rigurosamente valorada, a determinadas modificaciones de naturaleza estructural. Este tema es, lógica-

mente, delicado y sólo quiero dejar aquí el apunte de esa posibilidad.

La alianza conlleva, asimismo, cooperación. Cooperar es algo más que trabajar en equipo; la alianza, y de ahí la referencia a las personas de la organización, significa poner en común una amplia variedad de personas con distintos objetivos, con diversos conocimientos, con motivaciones tal vez no coincidentes. Y todo ello ha de hacerse, ése es el reto y también la esencia de la alianza, para mejorar objetivos en orden a agilizar la gestión y adecuar a la organización en entornos que le permitan afrontar las exigencias de los clientes externos y de la propia sociedad.

Por otro lado, las alianzas exigen, en muchas ocasiones, "humildad organizativa", "disponibilidad de tiempo", "creencia en las oportunidades" que puedan generar y "confianza" en lo que podríamos denominar "cooperación mutua".

Ante todo lo anterior, el directivo debe comportarse como un "líder lateral" en la primera fase que he señalado de las alianzas, en la fase de selección de *partenair;* la segunda fase, la que he denominado "logística", requerirá del directivo seguimiento, impulso y control.

Cuando hago referencia al "líder lateral", y Edward de Bono ha desarrollado ampliamente este concepto, estoy recabando del directivo aquella capacidad para implicar a la totalidad de recursos humanos de su organización en la toma de decisiones; de hacerles sujetos activos de la implantación de las mismas; de convertirles en cómplices en la búsqueda, siempre compleja y difícil, de la cooperación.

En esa línea es también responsabilidad del directivo conseguir que la organización que asume la alianza note la cercanía cultural del *partenair* y la conciencia de que están trabajando para un objetivo común. Y todo ello ha de realizarse, otra responsabilidad ubicada en la Dirección, sin que se pierda un ápice del entorno competencial, ni se degrade la estructura cultural, ni se debilite la identidad corporativa.

Para finalizar esta referencia a las alianzas creo necesario señalar que las mismas, desde su naturaleza estratégica, han de extenderse o pueden extenderse no sólo a organizaciones o entidades de naturaleza pública sino también a empresas privadas, asociaciones de cualquier tipo, ya sean sindicales, empresariales, de clientes externos o de otra naturaleza.

En ese ámbito expansivo no puede repugnar que el directivo "gestione alianzas" con medios de comunicación o cualquier otro tipo de organización o entidad que, estratégica u operativamente, pueda coadyuvar a la mejora de su organización, de las personas que en ella trabajan, de los objetivos planteados o de los servicios que produce.

> LA LEALTAD QUE DEBE GESTIONAR EL DIRECTIVO SERÁ LA LEALTAD A LAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LA ORGANIZACIÓN, LA LEALTAD A LA SOCIEDAD A LA QUE SIRVE, LA LEALTAD A LA "MISIÓN" Y A LA "VISIÓN" Y, LÓGICAMENTE, LA LEALTAD A LOS "CLIENTES EXTERNOS".

En esa "proyección en cascada" en que pueden desplegarse las alianzas el directivo debe tener no sólo una especial sensibilidad y un profundo conocimiento de todos los parámetros a los que he venido haciendo referencia sino también una específica "psicología de dirección" para que todo el proceso se desarrolle dentro de entornos de lealtad, cooperación mutua y perfeccionamiento de resultados.

Desde esta consideración permitidme, para finalizar este tema, que señale que nada puede impedir que el directivo genere también alianzas con las personas que trabajan en la propia organización; estoy excluyendo expresamente todo el mundo relacional que deriva de la aplicación normativa contenida en la política de Recursos Humanos. Me estoy refiriendo a esas alianzas que generan confianza, motivación e identidad de pertenencia.

6. INTERACCIÓN SOCIAL

Voy a referirme, por último, a un concepto que creo debe integrarse en el marco competencial de los directivos y que he denominado la "interacción social".

Cuando me planteé la selección de algunos factores competenciales de la dirección tuve, lógicamente, que ser selectivo en la determinación de los mismos, dadas las lógicas limitaciones de tiempo. No obstante, no he querido renunciar al que ahora expongo con brevedad porque considero se configura como la proyección exterior de todo lo que hasta ahora hemos venido desarrollando.

También he de confesaros que tuve la tentación intelectual de proyectar este factor desde una terminología que en la actualidad se presenta con tintes de modernidad: la "responsabilidad social corporativa".

Renuncié a ello porque creo que el término "interacción social" puede incluir, en su sentido más amplio, la referencia a aquella "responsabilidad". En todo caso, no quería dejar de haceros partícipes de mis planteamientos previos.

Cuando establezco como responsabilidad y compe-

tencia de los directivos la "interacción social" pretendo significar que los mismos deben "salir a la sociedad" para manifestar que su organización es leal, respetuosa en rigor con los entornos normativos, eficiente desde el binomio "presupuestos-resultados" y transparente en su gestión.

Debe publicitar que la organización tiene una misión de transcendencia social; que la visión está establecida como proyecto de andaduras de mejora y que la gestión se desarrolla desde controles e impulsos que derivan de los objetivos estratégicos con proyección funcional en los operativos.

El directivo debe propagar, en la totalidad de ámbitos a los que pueda acceder, la idoneidad de las personas que trabajan en la organización y resaltar que la innovación y el aprendizaje se consideran como factores de impulso de modernización.

No tengo excesivo tiempo para desarrollar todo lo que la "interacción social" contiene y significa, pero quiero recordar que el Modelo EFQM dedica una específica y singular atención a la adopción de medidas encaminadas a lograr resultados en la sociedad. El criterio 8 no significa exclusivamente que las organizaciones deban gestionar situaciones que oferten a la sociedad concretos resultados.

Para ser gráfico: son muy importantes las decisiones organizacionales que afectan positivamente a los sistemas ecológicos o al reciclaje, pero no lo son menos aquellas que proyectan actividades específicas, de interés general como pueden ser las Fundaciones, sean de la naturaleza que sean. Ninguna actividad que interactúe positivamente en la sociedad ha de ser excluida.

Pero en esta línea interpretativa que vengo exponiendo del Modelo Europeo de Gestión de Calidad pretendo significaros en esta última reflexión que si una organización responde adecuadamente a los "entornos competenciales de la Dirección" que he venido desarrollando está incidiendo directa y operativamente en el citado criterio 8.

En esa línea argumental he de recordar que una de las características del Modelo Europeo es su focalización en los resultados y que éstos en su conjunto contribuyan a hacer sostenible una organización en un entorno que, por definición, es cambiante. Si desde esta perspectiva esa organización, en especial si es de naturaleza pública, presenta resultados satisfactorios en un sector tan delicado y crítico como es el de las pensiones, administrando con rigor y eficiencia las expectativas comunes de sus clientes externos, ha de admitirse que está adquiriendo un explícito compromiso social y autorregulando exigencias relevantes del bien común.

Y ello, y con esto finalizo, no es únicamente porque se mantenga un enfoque optimizado de la dimensión social de la organización, sino porque la relación causa-efecto que se produce al contemplar en profundidad las expectativas de personas que integran un sector social singular, los pensionistas, está desplegando una eficacia que podía enmarcarse incluso en entornos sociológicos.

VII. Conclusión

He venido reiterando la tipificación del Modelo Europeo como estructura abierta y de naturaleza no-descriptiva.

Esas características, y su conceptualización sistémica, me han permitido ofreceros una interpretación generalista de los entornos competenciales que los directivos del mañana cercano han de asumir.

No están, lógicamente, todos los factores de competencia directiva, pero considero que los expuestos a lo largo de mi intervención no pueden ser excluidos en una configuración globalizadora y moderna del marco competencial. En esa configuración, y en que mis consideraciones hayan generado algún tipo de reflexión, he fundamentado mi comunicación y confío haberos prestado alguna utilidad y algún afán posterior de seguir profundizando en aspectos que hayan despertado vuestra curiosidad.

Nada más. Gracias por vuestra atención, y una última consideración: "las organizaciones, y también sus directivos, "son lo que pueden" cuando no "sa-

LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA FUNCIÓN DIRECTIVA ORIENTADA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS(*)

Javier AIBAR BERNARD

Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social

La ponencia que presentó el Director General de la Tesorería se inició con un preámbulo en el que manifestó su satisfacción por acudir a las III Jornadas Técnicas de Seguridad Social y confió en que su aportación contribuyera a una valoración positiva de las mismas. Su exposición la realizó desde su experiencia como directivo, no sólo en su cargo actual, sino también como Director Provincial en diferentes áreas. Desde el primer momento reconoció la gran trascendencia de la función directiva para la gestión y para el servicio que se presta a la sociedad desde la Administración de la Seguridad Social.

La ponencia se dividió en tres partes, precedidas por un marco general de encuadramiento de la función directiva. La primera parte, dedicada a valorar la planificación en el sector público y, más concretamente, en la Tesorería General de la Seguridad Social. La segunda, sobre las estrategias que se deben establecer en el entorno de la Administración, para mejorar la calidad de los servicios prestados, y, por último, una tercera parte para hacer referencia a las acciones emprendidas por la Tesorería, a raíz de la planificación por parte de la función directiva.

** Resumen realizado a partir de la exposición de la ponencia.*

De izquierda a derecha: D. José Eduardo Pérez Madrid, Presidente de ATASS, y D. Javier Aibar Bernad, Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Marco general de la función directiva

La presentación del marco general se centró en una pequeña reflexión sobre la exigencia social a la que se ve sometida, permanentemente, la Administración, y de una forma muy especial la de la Seguridad Social, porque los servicios que presta son muy sensibles a los cambios, sobre todo en un Estado de bienestar y dentro de un Ministerio que dedica una parte muy importante de su gestión a la prestación de esos servicios. El ciudadano no sólo quiere ejercer sus derechos, sino que quiere ampliar su estatus, y la Administración debe estar preparada para planificar y dar un mejor servicio a ese ciudadano. A esta idea general, hay que añadir la característica que posee la Tesorería General de la Seguridad Social, que tiene que gestionar casi 17.500.000 afiliados, un total de 1.500.000 empresas o códigos de cuentas de cotización, emitir cada año 36.000.000 de informes, certificados de vidas laborales, etc.; atender a 12.000.000 de personas; responder 5.200.000 llamadas telefónicas y, además, cumplir con la finalidad que marca la norma, fundamentalmente afiliar al trabajador para garantizar la sostenibilidad del sistema y permitir la redistribución de la renta, así como otra serie de actuaciones, de igual importancia, que han de ser planificadas por la función directiva.

Para asumir el reto de la modernización de la Administración y el reto general del servicio público, existen diferentes medidas que se pueden adoptar:

- Promover la gestión de la calidad en el entorno de la Administración.
- La mejora de la atención al ciudadano.
- La eficacia y modernización de los procedimientos administrativos.
- Avanzar en políticas de dirección en materia de personal.
- Conseguir una organización más flexible y más eficaz.

Estas medidas fueron comentadas a lo largo de toda la intervención.

Planificación en el sector público

Según el ponente, las técnicas directivas han de girar siempre en torno al concepto de planificación, definido desde dos puntos de vista. Uno más coloquial que gira en torno a dos elementos fundamentales: análisis o exploración del entorno y elección de los fines. El segundo punto de vista es el técnico y se compone de: definición de objetivos, diseño de los sistemas necesarios para alcanzarlos, una cuantificación de medios materiales y personales y el establecimiento de plazos para el logro de objetivos, en función de su dificultad y de los medios disponibles. En todo caso, planificación y objetivos han de estar presididos por el concepto de la flexibilidad. Añadió, además, que la Administración no es valorada en términos económicos, como la empresa privada, sino por el concepto de satisfacción social de los ciudadanos.

Continuando con la valoración del concepto "planificación", introdujo diferentes elementos o niveles, en los que este concepto se puede descomponer:

- Programación (fase en la que se buscan y dan ideas y se encuentran fines para cumplir los objetivos propuestos).
- Organización (supone valorar los medios con los que se cuenta).
- Ejecución (materialización de esos planes).
- Coordinación (implicación de las diferentes áreas).
- Control posterior de la planificación.

Respecto a la planificación en la Tesorería General de la Seguridad Social, el ponente añadió, a lo ya expuesto, la gestión de medios y dificultades, como son el número de afiliados, las empresas, etc., y la propia estructura de la organización, es decir, las 52 provincias de los servicios periféricos, cada una con un equipo directivo, y el sistema piramidal de los servicios centrales.

Definición de directivo

En este punto de la exposición, el ponente dio una serie de notas sobre el perfil del directivo, basado en su propia experiencia. En primer lugar, la labor de coordinación, de impulso de las tareas dentro del entorno en el que se mueve, provenga de dentro o de fuera de la organización.

En segundo lugar, enfrentarse a los problemas de la comunicación, elemento que cobra mayor importancia cuanto más alto es el nivel que ocupa. El directivo debe ser quien dinamice las ideas y ponga en contacto a las diferentes unidades.

> EL CIUDADANO NO SÓLO QUIERE EJERCER SUS DERECHOS, SINO QUE QUIERE AMPLIAR SU ESTATUS, Y LA ADMINISTRACIÓN DEBE ESTAR PREPARADA PARA PLANIFICAR Y DAR UN MEJOR SERVICIO A ESE CIUDADANO.

En tercer lugar, conocer los obstáculos contra los que va a tener que luchar y que pueden llegar incluso al entorno personal, es decir, el rechazo a los objetivos propuestos, la desmotivación de los empleados y la incertidumbre en la consecución de los fines.

Por último, la utilización de los conocimientos aprendidos. Ayuda mucho haber desempeñado puestos inferiores para comprender mejor las críticas cuando se alcanzan niveles de directivo.

La conclusión general planteada es que la función directiva no se limita a la gestión, sino que es necesario añadir otros componentes, como organización, protocolo, representatividad, rendición de cuentas, etc., que dificultan determinar un perfil concreto de directivo.

Dirección por objetivos

La planificación se sustenta, fundamentalmente, en la plasmación de los objetivos, desde su nacimiento como idea hasta su ejecución. Las pautas de actuación en la dirección por objetivos, expuestas en esta ponencia, fueron:

- Formar un buen equipo, un conjunto de profesionales, con alto nivel de formación y con conocimiento del campo en el que se van a mover. Es imprescindible que la confianza entre el directivo y las personas que trabajen con él sea mutua para trasladar cualquier idea que pueda formar parte de esos objetivos.
- Conocer la limitación de la organización y la demanda social para que los objetivos propuestos sean realistas y posibles. También deben ser firmes, claros y sencillos.
- Realizar el seguimiento de objetivos. Aunque existen varios métodos, el que más se emplea en la Tesorería es el de puntuación, en el que se trata de incluir el mayor número posible de indicadores para valorar la gestión de forma más global. Otro método seguido es la celebración de reuniones periódicas, tanto a nivel de comités de dirección, en provincias, como de creación de grupos específicos de trabajo. También se fomentan los equipos de trabajo que comprueben el seguimiento de objetivos y aporten ideas

para mejorar ese seguimiento.

- Implicación de los niveles inferiores en la elaboración de los objetivos, a través de celebración de reuniones periódicas. En la Tesorería se celebran semestralmente con los Directores Provinciales y han dado lugar a la introducción de varios objetivos nuevos.

- Contar con organismos ajenos a la propia Tesorería, bien sean Administraciones Públicas bien organizaciones privadas. En este punto el ponente insistió en lo positivo que resulta el intercambio de información, no sólo para la definición de objetivos, sino para servir de soporte a la gestión desarrollada. Hizo referencia a los convenios que la Tesorería General había firmado con la Inspección de Trabajo, enfocados a la lucha contra el fraude; con la Agencia Tributaria, para el intercambio de datos; al igual que los firmados con las Comunidades Autónomas y con entidades privadas, como los graduados sociales y otras asociaciones, para la consecución de objetivos, sobre todo a través del sistema RED.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA NO SE LIMITA A LA GESTIÓN, SINO QUE ES NECESARIO AÑADIR OTROS COMPONENTES, COMO ORGANIZACIÓN, PROTOCOLO, REPRESENTATIVIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS, ETC., QUE DIFICULTAN DETERMINAR UN PERFIL CONCRETO DE DIRECTIVO.

Continuando con la dirección por objetivos, la exposición se centró en la actividad de la Tesorería General de la Seguridad Social. En la actualidad son 52 indicadores en los que se dividen los objetivos planteados. La mitad de ellos corresponden a la vía voluntaria y a la vía ejecutiva, mientras que el resto engloban las otras áreas. Para la ejecución de dichos objetivos se han establecido cuatro niveles:

1. Objetivos estratégicos fundamentales para la gestión de la entidad.

2. Objetivos de mantenimiento.

3. Objetivos de mejora del nivel alcanzado.

4. Objetivos penalizadores. En este punto se fija un número fijo de objetivos que se han de cumplir y si no se alcanza ese mínimo se entiende que se ha producido una dejación de funciones que debe ser penalizada.

Los objetivos se fijan con periodicidad anual, pero con revisión semestral. Para el 2005 se ha cuidado, sobre todo, la calidad, concretada en la depuración de ficheros, frente a la cantidad, que se perseguía en años anteriores. Según el director de la Tesorería, se quiere que cualquier movimiento tenga su justificación y que las bases de datos sean fiables.

También se destacó en este apartado el esfuerzo realizado para "provincializar" objetivos, alejándose de la linealidad en el establecimiento de los mismos, sin considerar el volumen de trabajo o de personal con que cuentan las distintas unidades. Este nuevo esfuerzo busca la equidad y la justicia en la valoración de los objetivos.

Por último, este tema fue cerrado manifestando la importancia de las herramientas informáticas en el seguimiento de objetivos. Gracias a ellas, en la Tesorería se ha logrado provincializar el sistema RED, conseguir el nivel de cotización y recaudación perseguido, la atención presencial, el tiempo dedicado a la atención en las Administraciones, el descenso del cargo pendiente en cada dirección provincial, el tiempo transcurrido para notificar la deuda, las inversiones o la propia recaudación.

Estrategias para mejorar la calidad y los servicios prestados

La segunda parte de la ponencia se dedicó a las estrategias actuales para la promoción de la calidad y la mejora de la atención al ciudadano. Para todas ellas se siguen las pautas establecidas por el MAP, que es el órgano encargado de dibujar el mapa de la calidad en los diferentes Ministerios. En la tabla de resultados, tanto la Tesorería como el INSS demuestran ser punteros, al situarse por encima de la media y al haber elaborado una herramienta informática de seguimiento de la calidad, que el MAP va a aplicar en el resto de las Administraciones.

El ponente destacó la importancia que, para la Tesorería General, tiene la evaluación integral de la gestión y, por ello, se ha dado un plazo a todas las Direcciones Provinciales y Subdirecciones Generales para que, en el segundo semestre del año, estén todos en el programa de calidad. Igualmente, se han adquirido determinados compromisos de calidad que se materializan en las "Cartas de Servicios", unos compromisos de cara al ciudadano. En la actualidad son seis las Cartas de Servicios existentes, la denominada "Carta Marco", de carácter genérico, y cinco cartas más que hacen referencia a inscripción y afiliación, servicios de gestión y atención telefónica, sistema RED, pagos y operaciones financieras y la recaudación en período voluntario.

También hizo referencia a la importancia de la iniciativa de los funcionarios en la mejora de la calidad de los servicios y, en este sentido, comentó la existencia de unos premios a las mejores prácticas o iniciativas, paralelos a los que otorga el MAP y regulados por una

circular, que sirven para premiar la excelencia de los funcionarios.

Por último, trató de la mejora de los servicios al público, apartado en el que destacó el esfuerzo realizado en la gestión de la página web de la Seguridad Social, que cada vez se presenta más accesible al permitir al ciudadano obtener información y datos mediante consultas sencillas pero vigilando su privacidad. También se ha mejorado la calidad a través de la presentación y el lenguaje de los impresos, huyendo de tecnicismos y permitiendo al ciudadano comprender el lenguaje de la Administración.

La Tesorería General de la Seguridad Social y la acción directiva

Nuevas tecnologías

En la tercera parte de esta ponencia se hizo una valoración de las diferentes acciones llevadas a cabo en los últimos años, que continúan en marcha y que están directamente relacionadas con la función directiva.

En general observó que las Administraciones de la Seguridad Social, que se muestran actualmente tan activas e implicadas de lleno con las nuevas tecnologías, no lo eran tanto hace unos años. Fue a partir de 1988 cuando se dictaron Resoluciones que preveían la mejora en la gestión de trámites en información, comunicación y atención al ciudadano. Esto se plasmó en un Plan de Modernización de la Administración en 1992, en el que se hablaba de implantar sistemas de atención personalizada, de anticiparse a las demandas de los ciudadanos y de utilización de los medios telemáticos. La década de los años 90 fue bastante activa y de ahí surgieron varios programas que hoy día están en marcha. En el año 1993 se puso en marcha el embrión del actual sistema RED y se han venido realizando importantes inversiones en procesos telemáticos que han reducido la brecha digital que separaba al ciudadano de cualquier gestión relacionada con Internet. Tanto la Administración como la sociedad se han beneficiado de los usos de las nuevas tecnologías.

En la actualidad, las actuaciones que derivan de la buena planificación directiva, llevada a cabo en la década anterior, se concretan en los siguientes servicios y proyectos:

- Servicio de atención presencial y servicios inteligentes de gestión de espera. Ya están instalados en 230 Administraciones y permiten optimizar, en gran medida, los recursos humanos y personalizar la información que se transmite al ciudadano. Los resultados indican un 80% de satisfacción y una reducción de los tiempos medios de espera y de atención que son, respectivamente, de 8 y 6 minutos.

- Proyecto de gestión y atención telefónica, recibiendo más de 5 millones de llamadas al año.

- Sistema RED. Canal de comunicación con el que se ha logrado un alto nivel en la calidad de los datos que se transmiten. Evita desplazamientos, elimina papel, está disponible todos los días del año y mejora la eficacia de los procedimientos. Con este sistema se crea la oficina virtual bien desde la empresa, bien desde el despacho profesional que esté autorizado. Los datos confirman que el 96% del potencial de trabajadores y el 88% de las empresas que podrían comunicar información sobre cotización, lo hacen a través de este sistema. En la actualidad, un trabajador únicamente debería acudir a las oficinas de la Tesorería cuando comience a trabajar, el resto de su vida laboral podría realizar cualquier tipo de actuación con la Seguridad Social a través de medios informáticos, sin tener que recurrir a su presencia física.

EN LA ACTUALIDAD, UN TRABAJADOR ÚNICAMENTE DEBERÍA ACUDIR A LAS OFICINAS DE LA TESORERÍA CUANDO COMIENCE A TRABAJAR, EL RESTO DE SU VIDA LABORAL PODRÍA REALIZAR CUALQUIER TIPO DE ACTUACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL A TRAVÉS DE MEDIOS INFORMÁTICOS, SIN TENER QUE RECURRIR A SU PRESENCIA FÍSICA.

- Intranet en el ámbito de la Seguridad Social. Una herramienta telemática que facilita del trabajo de los empleados.

- Página web, que cumple con todos los requisitos de calidad que establece la Unión Europea.

- Procedimientos telemáticos en la gestión recaudatoria, tanto voluntaria como ejecutiva. La informatización ha sido la herramienta fundamental en las notificaciones de los documentos de deuda y en los embargos, para lo cual la Tesorería se apoya en los registros públicos que facilitan la localización de los bienes.

Proyectos de futuro

Una labor de las funciones directivas es la de anticiparse a las demandas futuras, tanto de la propia organización como de los ciudadanos. Y también aquí la

Tesorería General de la Seguridad Social cuenta con varios proyectos que bien se encuentran en fase embrionaria, bien se han convertido en experiencias piloto a punto de hacerse realidad. En la exposición de la ponencia se destacaron los siguientes:

- Proyecto de recaudación en el que se pasará del concepto de autoliquidación al de facturación, gracias a la relación de los ficheros de afiliación y recaudación. Se facturará de oficio para exigir el pago sin esperar a que los sujetos obligados al pago comuniquen su liquidación.

- Programa "SIMAD" o sistema de impugnaciones administrativas consistente en recibir la impugnación y hacer un seguimiento telemático de las sucesivas etapas por las que atraviesa un recurso hasta su resolución.

- Programa "T-SIGO". Cuadro de mando que permite conocer en cada provincia la gestión para cualquier directivo, en cualquier nivel. Ofrece la posibilidad de cruzar datos dentro de una sola provincia y de comparar los de varias.

Para finalizar la exposición, el ponente remarcó la complejidad de la función directiva en la Tesorería General de la Seguridad Social, debido a los ámbitos variados de su gestión y a la influencia que las nuevas demandas sociales tienen sobre ella. Sin embargo, esa complejidad se supera gracias a su capital humano, muy cualificado y con un alto nivel formativo, que le ha permitido afrontar con éxito el proceso de normalización que ha llevado a cabo esta Administración. Dentro de ese capital humano hizo una referencia especial al Cuerpo Técnico de la Seguridad Social al que calificó como "polivalente, todo terreno y donde está lo hace bien". ●

De izquierda a derecha: D. José Eduardo Pérez Madrid, Presidente de ATASS, D. Javier Aibar Bernad, Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, D. Vicente Martínez Brell, Jefe de Área de Trabajo y Asuntos Sociales (Delegación del Gobierno en la Región de Murcia). Al fondo , Dª. M.ª José Tarrero Martos, Secretaria General de la Tesorería General de la Seguridad Social.

LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL

"LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL" FUE EL TÍTULO DE LAS TERCERAS JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL, CUYAS CONCLUSIONES, PROPUESTAS POR SUS PARTICIPANTES, SE EXPONEN SISTEMÁTICAMENTE EN ESTE DOCUMENTO DE TRABAJO, ABIERTO EL ESTUDIO Y AL DEBATE.

Antes de exponer las Conclusiones de las Terceras Jornadas Técnicas de Seguridad Social, se enuncian dos grupos de medidas urgentes que, a tenor de las Conclusiones que siguen, han de ser acometidas sin dilación con el fin de garantizar un adecuado ejercicio de las Funciones Directivas y Pre-Directivas en la Seguridad Social, sin perjuicio del interés e importancia, por si mismas, de las Conclusiones que se acompañan.

MEDIDAS URGENTES

a) PRESENCIA INSTITUCIONAL DE LA ASOCIACIÓN PROFESIONAL DEL CUERPO SUPERIOR TÉCNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Que la Asociación Profesional del Cuerpo Superior Técnico de la Administración de la Seguridad Social se integre de manera habitual en las diferentes Convocatorias, Mesas y Comisiones de Trabajo que se formen para el estudio y formulación de propuestas en relación con:

i. Relación de puestos de trabajo de la Seguridad Social.

ii. Retribuciones.

iii. Productividad.

iv. Estatutos del Empleado Público y de la Función Directiva.

v. Concursos de provisión de puestos, formulación de las bases de las convocatorias.

vi. Tribunales Selectivos de Concursos de Provisión de Puestos, asegurando la adecuada presencia de miembros del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social.

vii. Planes de Formación (generales y de predirectivos y directivos).

viii. En definitiva, cuantos otros foros o ámbitos de estudio y de elaboración de propuestas en los que resulte preciso el concurso de esta Asociación Profesional, a fin de que **estén verdaderamente representados los intereses profesionales del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social.**

b) ADECUACIÓN INMEDIATA DE NIVELES DE COMPLEMENTO DE DESTINO

Asegurar unos niveles dignos y coherentes de complemento de Destino en puestos de trabajo, mayoritariamente desempeñados por miembros del Cuerpo Técnico Superior de la Seguridad Social, como son, a título representativo, los siguientes:

Vista general del público asistente. De izquierda a derecha: D. Ernesto Fernández-Xesta y Vázquez, miembro de la Comisión Ejecutiva de ATASS, D. Francisco Sánchez Sánchez, Director Provincial del INSS de Murcia, D. Bernardo Gonzalo González, Presidente de Honor de ATASS, D.ª M.ª José Tarrero Martos, Secretaria General de la Tesorería General de la Seguridad Social, y D. Felipe Pérez Sánchez, Subdirector General de Recursos Humanos de la Tesorería General de la Seguridad Social.

i. Que los **Inspectores de Servicios** de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social tengan un NCD 28 como mínimo.

ii. Que todas las **Subdirecciones y Secretarías Provinciales** de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social tengan un NCD 27 como mínimo, ya que resultan injustificados los actuales NCD 26 de tales puestos en muchas provincias.

iii. Que las **Jefaturas de las Administraciones y de Unidades de Recaudación Ejecutiva** (TGSS) tengan un NCD 26 como mínimo.

iv. Que, a través de reasignaciones de puestos en la misma localidad o de la reclasificación de los puestos actuales, en su caso, se superen las actuales **situaciones puntuales** en las que aún hay miembros del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social en puestos con **NCD 22 y 23**, lo que resulta totalmente indigno e incoherente. Mientras no se produzcan estas reasignaciones o reclasificaciones de puestos que planteamos con urgencia, habrá de ponerse en valor, *de facto,* la pertenencia al Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social en los Concursos de Provisión de Puestos para los Grupos A-B.

CONCLUSIONES

Estos cinco grupos muestran las grandes áreas de preocupación del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social en lo relativo al desarrollo de las funciones directivas en la Seguridad Social.

1. CARRERA DIRECTIVA.

2. FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

3. PUESTOS DIRECTIVOS.

4. SISTEMAS DE ACCESO A LOS PUESTOS DIRECTIVOS Y PREDIRECTIVOS.

5. CESES.

Con base en los mismos, se exponen las Conclusiones de las Terceras Jornadas Técnicas de Seguridad Social, propuestas por los asistentes a dicho evento científico y profesional.

1. Carrera directiva

1.1. SIGNIFICACIÓN

El desarrollo de la carrera directiva por los miembros del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social es una aspiración común de éstos, quienes, de manera cotidiana, muestran y demuestran su capacidad, méritos y profesionalidad para la configuración del Sistema de Seguridad Social español actual, en tanto que garante de derechos económicos y sociales muy importantes.

1.2. GARANTÍAS

La carrera de los miembros del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social se orienta, de manera originaria y radical, hacia el desarrollo de las funciones directivas en la Seguridad Social y/o en la Administración Pública en la que se encuentren destinados.

Con la condición de requisitos o condiciones mínimas irrenunciables, se plantea que:

1. Resultan innegables los *nocivos efectos organizacionales* tanto de la concurrencia de funcionarios del Grupo B con miembros del Cuerpo Superior de Técnicos para el desempeño de puestos, como que haya miembros del citado Cuerpo Superior de Técnicos a las órdenes de funcionarios del Grupo B.

2. Por ello es insoslayable que el nivel mínimo de complemento de destino del Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social (grupo A) coincida, *de facto* y/o *de iure*, con el nivel máximo de complemento de destino del Grupo B.

3. Ha de *proscribirse* la discrecionalidad en la fijación de los perfiles de puestos de trabajo y de las Bases de los Concursos de Provisión de Puestos.

4. La pertenencia al Cuerpo Superior de Técnicos, en tanto que implica una particular preparación y, en su caso, experiencia en la Seguridad Social, ha de ser tomada en consideración de manera relevante para los Concursos de Provisión de Puestos.

5. La formación ha de ser permanente a lo largo de la vida administrativa y no sólo cuando se accede a las funciones directivas.

6. Ha de favorecerse la promoción vertical y horizontal.

7. Durante la elaboración del Estatuto de la Función Directiva, tal como se plantea como manifestación de la presencia institucional de esta Asociación Profesional, habrá de tomarse en consideración el parecer de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social, a tenor de los conocimientos de sus miembros acerca de las exigencias del sector público, de la creación y mantenimiento de equipos de trabajo, la estructura directiva de la Seguridad Social, el acceso a la función pública, etc.

2. Funciones directivas en la Seguridad Social

2.1. EXTENSIÓN Y CONTENIDO

Los asistentes a las Terceras Jornadas Técnicas de Seguridad Social se mostraron conscientes de que el adecuado desarrollo de las funciones directivas en la Seguridad Social resulta insustituible para la consecución de los objetivos generales del Sistema de Seguridad Social y particulares de cada unidad administrativa, así como para la ordenación de los recursos humanos y materiales disponibles.

Por consiguiente, el Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social está llamado a desarrollar actividades de planificación, organización, dirección (en sentido estricto y de apoyo) y de control (de la ejecución y de los resultados) y de relaciones externas en el Sistema de Seguridad Social y, en su caso, en la Administración Pública en la que se encuentren destinados.

2.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. Con base en probadas consideraciones gerenciales y en los datos empíricos que conforman la experiencia del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social, en dicho ámbito pueden, en una primera aproximación, distinguirse:

• Los **DIRECTIVOS**, cuyas funciones predominantes son las de planificación, organización, dirección o ejecución y control globales de una unidad administrativa u organización;

• Los **PRE-DIRECTIVOS**, quienes, sin tener responsabilidad o competencia globales sobre una unidad u organización, con carácter subordinado a los directivos, desarrollan, con la capacidad y responsabilidad inherentes, cierto grado de planificación, organización, dirección o ejecución y control;

2. Las **funciones directivas y pre-directivas** tienen que ver con la capacidad y responsabilidad asignadas más que con el nivel de complemento de destino de los puestos de trabajo de quienes las desarrollan, tal como se constata en el Sistema de Seguridad Social.

3. El desarrollo del Sistema de Seguridad Social en los últimos veinte años ha provocado un evidente alejamiento entre la realidad administrativa y la organización formal, dado que las necesidades actuales evi-

dencian su cierta obsolescencia. En consecuencia, se ha de culminar una **reforma flobal de la relación de puestos de trabajo** que, sin perjuicio de atender las demandas de otros grupos o colectivos, en todo caso:

• Tenga en cuenta la necesidad de reforma de los actuales puestos directivos y pre-directivos y, tras la oportuna invitación, tome en consideración las propuestas que la Asociación Profesional del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social plantee.

• Que los miembros del Cuerpo Superior Técnico de Seguridad Social han de permanecer, en todos los casos, en igualdad de condiciones que otros Cuerpos del Grupo A de la Administración de la Seguridad Social.

• Que los miembros del Cuerpo Superior Técnico de Seguridad Social, en su ámbito, son expertos profesionales, sin perjuicio de sus probadas capacidad de maniobra y profesionalidad en cualquier Administración Pública.

2.3. REQUISITOS SUBJETIVOS PREFERENTES

• Habrán de pertenecer al Grupo A, con preferencia integrados en el Cuerpo Superior Técnico de la Administración de la Seguridad Social, con base en sus méritos, experiencia y adecuación al puesto de que se trate.

• La peculiaridad de la Seguridad Social supone que la toma de decisiones requiere un exhaustivo conocimiento de los marcos jurídico y gerencial (técnicas y habilidades directivas) propios de aquélla.

3. Puestos directivos

3.1. DELIMITACIÓN

Con base en las funciones directivas o pre-directivas desarrolladas, cabe seguir concretando, además de lo señalado en el anterior apartado 2.2, que:

• Los **DIRECTIVOS** son los titulares de puestos en los que se da un determinado nivel de responsabilidad y decisión globales en relación con unidades administrativas u organizaciones, con la correspondiente responsabilidad de formación de equipos y de establecimientos de estrategias y de objetivos, o de medios para alcanzar las metas marcadas por la organización para dicha unidad administrativa.

A título orientativo y con carácter objetivo y general, se trata de puestos con un nivel de complemento de destino (NCD) igual o superior al 28.

• Los **PRE-DIRECTIVOS** tienen menores niveles de responsabilidad y decisión y, en cualquier caso, son subordinados directos de los directivos, en la misma unidad administrativa u organización.

A título orientativo y con carácter objetivo y general, se trata de puestos con un NCD inferior al 28.

EL DESARROLLO DE LA CARRERA DIRECTIVA POR LOS MIEMBROS DEL CUERPO SUPERIOR TÉCNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ES UNA ASPIRACIÓN COMÚN DE ÉSTOS, QUIENES, DE MANERA COTIDIANA, MUESTRAN Y DEMUESTRAN SU CAPACIDAD, MÉRITOS Y PROFESIONALIDAD PARA LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL ACTUAL, EN TANTO QUE GARANTE DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES MUY IMPORTANTES.

3.2. PUESTOS CONSIDERADOS CON CARÁCTER DIRECTIVO

En consecuencia, los correspondientes puestos de trabajo, a título indicativo, son los siguientes:

• **DIRECTIVOS:** Director General; Subdirectores Generales; Secretario General; Consejeros Técnicos; Jefes de Área (Servicios Centrales; Vocales Asesores; Directores Provinciales (NCD igual o superior a 28).

• **PRE-DIRECTIVOS:** Jefes de Servicio; Subdirectores y Secretarios Provinciales; Jefes de Asesorías Jurídicas provinciales; Facultativos Evaluadores de Incapacidades Laborales; Asesores Técnicos; Directores de Administración; Directores de URE, Directores de CAISS, etc. (NCD igual o inferior a 28).

4. Sistemas de acceso a los puestos directivos y pre-directivos

4.1. PRINCIPIOS BÁSICOS

Con carácter general, los **principios de igualdad, mérito y capacidad.**

Con carácter particular, hay que concretar un poco más:

• **DIRECTIVOS:** ha de garantizarse una formación gerencial permanente, real y efectiva.

• **PRE-DIRECTIVOS:**

– Ha de procurarse la publicidad y cobertura in-

mediatas de todas las vacantes que se produzcan en los Servicios Centrales y Periféricos de la Seguridad Social.

– Evitar que la Comisión de Servicios se convierta en modo ordinario de cobertura de puestos.

– Garantizar una formación gerencial permanente, real y efectiva.

4.2. SISTEMA MIXTO

El actual sistema mixto de Concursos de Provisión de Puestos y de Libre Designación ha de resultar nítido y unívoco, pues su determinación ha de realizarse garantizando los principios consagrados constitucional y normativamente.

EL CUERPO SUPERIOR TÉCNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESTÁ LLAMADO A DESARROLLAR ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN, ORGANIZACIÓN, DIRECCIÓN (EN SENTIDO ESTRICTO Y DE APOYO) Y DE CONTROL (DE LA EJECUCIÓN Y DE LOS RESULTADOS) Y DE RELACIONES EXTERNAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y, EN SU CASO, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA QUE SE ENCUENTREN DESTINADOS.

• Con respecto a los **Directivos**, sin perjuicio de las características inherentes de la libre designación, se concluye que, en todo caso, ha de valorarse la experiencia e idoneidad que se determinen en el ámbito de la Seguridad Social.

• Con respecto a los **Pre-Directivos**, que acceden por Concursos de Provisión de Puestos, se concluye en la necesidad de que:

– en todos los casos, se tome en consideración de manera efectiva la pertenencia al Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social, tanto para los puestos del Grupo A como para los puestos de los Grupos A-B,

– que, en ningún caso –tal como la Jurisprudencia ha señalado de manera reiterada–, con efectos retroactivos se modifiquen in peius los perfiles de los puestos de trabajo.

5. Ceses

5.1. PROPUESTAS GENERALES

• Favorecimiento de la igualdad en el acceso a los puestos directivos a través de la configuración de un sistema más depurado de garantías, que impida la existencia de diferencias innegables entre unos Cuerpos Superiores y otros, en perjuicio del Cuerpo Superior Técnico de la Seguridad Social.

• Procurar una mayor movilidad en todos los puestos.

• Búsqueda eficaz de un sistema conjunto y compatible entre el actual sistema de puestos y el de categorías.

5.2. RESOLUCIÓN DE 15 DE FEBRERO DE 1996, DE LA SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA, POR LA QUE SE DICTAN REGLAS APLICABLES A DETERMINADOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE REINGRESO AL SERVICIO ACTIVO Y DE ASIGNACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (BOE de 23 de febrero)

Con base en la experiencia adquirida, resulta oportuno y necesario aplicar, respecto de la Resolución de 15 de febrero de 1996 aludida, al menos las siguientes reformas:

• Desde el ***punto de vista funcional,*** en atención a la experiencia adquirida y el mantenimiento de la dignidad en el trato, se propone:

– Reserva del puesto de trabajo anterior dos años.

– Adscripción a otro de similar contenido, con responsabilidad de gestión.

– Etcétera.

• Desde el ***punto de vista retributivo,*** establecimiento de una franja, con base en los grados personales, que asegure retribuciones (lucro cesante). Opciones propuestas:

– Consolidación de dos niveles menos de CD, pero con el mantenimiento del complemento específico del puesto de cese durante los dos años siguientes.

– Garantía del salario completo durante dos años en puesto distinto, pero en la misma localidad. A partir del tercer año, garantía del 80% del salario cobrado en el puesto directivo.

– Reducción progresiva de retribuciones, hasta alcanzar, en el plazo de dos años, las del puesto de origen.

– Etcétera.

ENVEJECIMIENTO, CAMBIO SOCIAL Y MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Ramón JÁUREGUI

Portavoz del PSOE en la Comisión Constitucional del Congreso

1. Los hechos

1.1 La sociedad del bienestar del siglo XX

Las sociedades europeas construyeron a lo largo del siglo pasado modelos sociales de bienestar, inspirados en una aspiración de justicia: atender las necesidades de todos sus ciudadanos y cubrir con dignidad social sus eventualidades más dramáticas: el paro, la enfermedad o la invalidez, la vejez y en general el desarraigo, el desamparo o la exclusión social.

Con este horizonte, los países europeos, especialmente a partir de la segunda guerra mundial, fueron gestando un sistema de intervención pública en la prestación de cuatro grandes pilares que han configurado la sociedad del bienestar o el Estado de bienestar. Un sistema

Ramón Jáuregui, Diputado del PSOE.

de educación y de sanidad gratuito y universal para todos los ciudadanos configuran las dos piezas básicas del sistema. Se parte de considerar que el derecho a la educación y la sanidad son dos derechos fundamentales que el Estado debe garantizar en términos de igualdad para todos los ciudadanos. A su vez, la Seguridad Social asegura un régimen de prestaciones al paro, a la enfermedad y a la vejez y, por último, una red de servicios sociales combate la pobreza, el desarraigo y otras formas de exclusión social, además de prestar otros servicios a la población.

Durante años hemos crecido y convivido con estos sistemas. Los europeos, con variantes y peculiaridades que no vienen al caso, hemos construido una cultura de la solidaridad, de la redistribución y de la cohesión social sobre estos parámetros.

Igualmente hemos desarrollado un modelo de reparto económico, presión fiscal y políticas de gasto acordes con este modelo.

Por último, nuestra sociedad laboral se ha construido sobre un modelo de protección a los trabajadores y equilibrio social cuyos exponentes principales son el Derecho del Trabajo, la intervención administrativa y judicial del Estado, los sindicatos y los empresarios, en una especie de tripartidismo destinado a asegurar la dignidad del trabajo y la mejora progresiva de las relaciones laborales a través principalmente de la negociación colectiva.

1.2 Los cambios

Desde finales del siglo pasado, se vienen sucediendo una serie de fenómenos sociales, económicos y políticos que están obligando a readaptar el modelo a nuevas exigencias y límites.

> LAS SOCIEDADES EUROPEAS CONSTRUYERON A LO LARGO DEL SIGLO PASADO MODELOS SOCIALES DE BIENESTAR, INSPIRADOS EN UNA ASPIRACIÓN DE JUSTICIA: ATENDER LAS NECESIDADES DE TODOS SUS CIUDADANOS Y CUBRIR CON DIGNIDAD SOCIAL SUS EVENTUALIDADES MÁS DRAMÁTICAS. EL PARO, LA ENFERMEDAD O LA INVALIDEZ, LA VEJEZ Y EN GENERAL EL DESARRAIGO, EL DESAMPARO O LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

A modo de simple referencia sistemática, se pueden citar:

a) Una ofensiva ideológica, mal llamada neoliberal, que reclama una reducción sustancial de lo público y del Estado, que reivindica al individuo frente a los valores colectivos, que reclama menos impuestos como base de iniciativa económica y que, en general, cuestiona la eficacia y hasta la justicia de los sistemas públicos de atención o protección social.

b) Una revolución tecnológica que combina microelectrónica, informática, telecomunicaciones y biogenética, de la que se derivan formidables avances para la actividad productiva y económica y para la humanidad en general.

c) Un proceso de globalización económica que transforma la dimensión de todas las actividades humanas. Desde los mercados bursátiles a la política y a la cultura, desde los transportes y las comunicaciones a la división internacional del trabajo. Una extraordinaria oportunidad se abre para millones de seres en los países de desarrollo. La competencia global es ahora un factor determinante de la viabilidad económica de cualquier actividad.

d) Los movimientos migratorios. Un mundo global para las finanzas y el capital, para las mercancías y el conocimiento, no puede ser un mundo estanco y compartimentado para las personas. Millones de seres humanos quieren llegar al primer mundo y fuertes movimientos migratorios se producen hacia las grandes ciudades, provocando a su vez grandes concentraciones en las conurbaciones del mundo desarrollado.

e) El modelo de familia con la mujer en el hogar y pleno empleo masculino tiende a desaparecer. La mujer conquista la igualdad y accede al empleo formal, generando una nueva organización familiar y laboral, y una nueva problemática social.

f) Profundos cambios demográficos acompañan esta evolución. Las sociedades occidentales han reducido su tasa de fecundidad, desde el 2,78 número medio de hijos por mujer en 1975 en España, a 1,2 en la actualidad, mínimo histórico mundial, muy por debajo del índice sintético de fecundidad (2,1) exigido para no perder po-

MESA REDONDA. De izquierda a derecha: D. Vicente Martínez-Pujalte, Diputado del PP (sentado), D. José Eduardo Pérez Madrid, Presidente de ATASS, y D. Ramón Jáuregui, Diputado del PSOE (estos dos últimos de pie).

blación en condiciones de una mortalidad reducida como la que tenemos hoy.

Aumenta la esperanza de vida progresivamente:

- En 1900 era de 35 años aproximadamente.
- En 1998 era de 75 años para los hombres y 81 para las mujeres.
- En 2010 se calcula que será de 76 y 84 respectivamente.
- En 2050 serán de 80 y 85, como mínimo.
- La mitad de los que nacen hoy serán centenarios.

Como consecuencia de todo ello, envejece la población en todo el mundo occidental:

- En España desde principio de siglo, la cifra de mayores de 65 años ha aumentado siete veces. Desde 1 millón en 1900 a 6,5 millones en el 2000 (aprox.).
- Los octogenarios han crecido trece veces y hoy son 1,5 millones, pero serán más de dos millones en el 2020.
- La población mayor de 65 años en el 2020 será de 8 millones.
- En España el envejecimiento se retrasa respecto a Europa por los efectos de la guerra civil y por el retraso del *baby-boom* de los 70.

1.3 Consecuencias

Aunque los gastos en política social de todos los países europeos crecieron a finales de los 80 y principios de los 90, desde 1994-1995 se está produciendo un dificultoso ajuste del gasto social hacia el 26-27% del PIB de media en la UE.

La presión fiscal tiende a reducirse y los equilibrios presupuestarios resultan obligados (y difíciles, cabría añadir) por el peso de la deuda pública en todos los países (aprox. el 60% de PIB). El Plan de Estabilidad surgido con la moneda única limita así las posibilidades de gasto de los presupuestos comunitarios.

Los costes fiscales y laborales (incluidos salarios y cotizaciones sociales) de las empresas europeas compiten mal en la globalización, de manera que las empresas y su competitividad y el empleo y sus costes presionan también a la baja del modelo social.

Las previsiones de evolución demográfica pueden representar importantes crecimientos del gasto sanitario, de pensiones y de atención social, en general.

Una importante parte de la población española, cerca de 2 millones de personas, necesitan o necesitarán cuidados de atención a la dependencia. En la actualidad el nivel de acogimiento en residencias y de ayuda domiciliaria es mínimo.

El mundo laboral está experimentando un preocupante proceso de dualización y de precariedad. En general se percibe una devaluación notable de las condiciones de trabajo.

2. Algunas reflexiones previas

● **2.1.** El modelo de bienestar o el Estado de bienestar no es la consecuencia de una concesión graciosa. No es fruto de la conveniencia económica. Es un logro social, fruto de una lucha y de una compleja dialéctica entre los trabajadores y sus fuerzas representativas (sindicatos y partidos obreros) con los poderes económicos y políticos, a lo largo de más de un siglo.

Que nadie se equivoque. Hoy, con todos los cambios producidos, en otro escenario, con otros condicionantes y con muchos límites, late una misma aspiración de justicia social y de dignidad humana, en un mundo nuevo. La sociedad europea quiere una sociedad cohesionada. La gente demanda protección y seguridad. A la política corresponde encontrar las soluciones a esas aspiraciones.

● **2.2.** La lógica economicista nos lleva a una sociedad desestructurada, profundamente dual e injusta. Con los argumentos de la competencia económica global llevados al extremo, nada se salva, ni el sistema de pensiones, ni la sociedad laboral, ni la sanidad pública.

HOY, CON TODOS LOS CAMBIOS PRODUCIDOS, EN OTRO ESCENARIO, CON OTROS CONDICIONANTES Y CON MUCHOS LÍMITES, LATE UNA MISMA ASPIRACIÓN DE JUSTICIA SOCIAL Y DE DIGNIDAD HUMANA EN UN MUNDO NUEVO. LA SOCIEDAD EUROPEA QUIERE UNA SOCIEDAD COHESIONADA. LA GENTE DEMANDA PROTECCIÓN Y SEGURIDAD. A LA POLÍTICA CORRESPONDE ENCONTRAR LAS SOLUCIONES A ESAS ASPIRACIONES.

● **2.3.** Las propuestas de reforma basadas únicamente en los cálculos y previsiones demográficas no son infalibles. Es preciso tenerlos en cuenta para fijar orientaciones. Pero no son una ciencia exacta. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística hizo una previsión demográfica en 1991 para la población española, calculándola en 41 millones en el año 2050. La reciente previsión para ese mismo año, hecha en el año 2004, fija nuestra población en 53 millones.

● **2.4.** Dicho todo lo cual, nuestro modelo de bienestar tiene que adaptarse a los nuevos parámetros de una economía de mercado globalizado en un marco de profundos cambios sociales, pero sin perder su esencia. Las medidas de reforma deben, pues, asegurar el futuro de un sistema de fiscalidad progresiva en los ingresos y de redistribución social en el gasto. El objetivo seguirá siendo de una sociedad de pleno empleo en el que se garantizan las eventualidades de la vida de los trabajadores.

3. Las alternativas

● **3.1.** Hacia el Empleo y la Empresa

En general, cabe decir que la apuesta económica debe basarse en un nuevo modelo de crecimiento.

Un nuevo modelo de crecimiento y competitividad basado en la calidad de la oferta que genere empleo estable y de calidad e igualdad de oportunidades. En concreto las medidas que reclama nuestro mercado laboral son las siguientes:

a) Incorporar al máximo de personas al mercado de trabajo. Aumentar la población activa

Objetivos Lisboa en 2010:

– 70% tasa actividad masculina.

– 60% tasa actividad femenina.

– 50% tasa actividad < de 55 años.

b) Favorecer la contratación de colectivos con más dificultades de inserción laboral:

– Mujeres con baja cualificación profesional.

– Jóvenes sin experiencia laboral.

– Mayores de 40-45 años.

c) Flexibilidad en las relaciones laborales y en la contratación. Trabajo a tiempo parcial.

d) Mejoras en la formación profesional continua.

e) Reformas en la negociación colectiva.

f) La colaboración de las empresas para no penalizar laboralmente a las mujeres por la maternidad y para no adelantar la edad de jubilación de sus empleados.

g) El desarrollo de una cultura de RSC en las empresas.

● **3.2.** En la Seguridad Social

Es preciso huir del catastrofismo y del inmovilismo.

a) Avanzar hacia una edad real de jubilación a los 65 años. Hoy dos de cada tres afiliados del Régimen General se prejubilan antes de los 65 años. La edad media de jubilación es de 62 años. Sólo tenemos un 37,8% de tasa de actividad de 55 a 65 años.

b) Aumentar la tasa de actividad femenina.

c) Reformular íntegramente la prestación de viudedad. Una sola pensión por pensionista.

d) Incentivar la prolongación del trabajo después de los 65 años.

e) Introducir reformas en el mercado de trabajo para hacerlo posible:

– Más formación permanente.

– Modalidades flexibles de contratación.

– Etcétera.

f) Mejorar la contributividad de las cotizaciones y pensiones. Mayor proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo y la cuantía de la pensión.

g) Mesa de diálogo social sobre la base de cálculo de la jubilación. Estudio previo sobre el efecto de las reformas anteriores y otras variables.

h) Culminar la separación de fuentes financieras y consolidar el Fondo de Reserva. En la actualidad 19.000 millones de euros = 3,2 billones de ptas., equivalente a 4,5 meses de gasto de pensiones.

i) Fomento de los sistemas complementarios de pensiones. Especialmente a través de la negociación colectiva.

EL MODELO DE BIENESTAR O EL ESTADO DE BIENESTAR NO ES LA CONSECUENCIA DE UNA CONCESIÓN GRACIOSA. NO ES FRUTO DE LA CONVENIENCIA ECONÓMICA. ES UN LOGRO SOCIAL, FRUTO DE UNA LUCHA Y DE UNA COMPLEJA DIALÉCTICA ENTRE LOS TRABAJADORES Y SUS FUERZAS REPRESENTATIVAS (SINDICATOS Y PARTIDOS OBREROS) CON LOS PODERES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS, A LO LARGO DE MÁS DE UN SIGLO.

● **3.3.** La sanidad

a) No es bueno alarmar con el incremento del gasto sanitario por razones de envejecimiento. Relativizar ese factor.

b) Reducción del gasto farmacéutico (equivalente al 25% del gasto total sanitario).

c) Sustitución de la asistencia sanitaria en los casos adecuados por los servicios socio-sanitarios. La ampliación de la cobertura y atención sociosanitaria y la promoción de la atención integrada no sólo pueden absorber una buena parte de los costes de envejecimiento, sino prevenir la escalada de costes en el futuro.

● **3.4.** Una política hacia la familia

a) Favoreciendo la natalidad a través de una política natalista integral (en lo laboral, en lo fiscal, en protección social, etc.).

b) El establecimiento de una política de atención a la dependencia de acuerdo con las Comunidades Autónomas. Red pública y concertada de atención domiciliaria, residencias y centros de día, financiada mediante copago.

c) Nuevas medidas para favorecer la conciliación familia-trabajo y para evitar las discriminaciones laborales de las mujeres.

● **3.5.** Favorecer la inmigración regular

España recibe casi la mitad de los inmigrantes que llegan a Europa. Su presencia es fundamental en todos los planos del debate sobre el envejecimiento. Del éxito de esta política dependen nuestros retos más importantes.

Una política de inmigración que resuelva la contratación en origen y regularice la entrada en nuestro país. Un esfuerzo inversor en mejorar la integración social y ciudadana de la inmigración. ●

ENVEJECIMIENTO, CAMBIO SOCIAL Y MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Vicente MARTÍNEZ-PUJALTE
Diputado del Partido Popular

Quiero agradecer la invitación para participar en esta mesa redonda de las Terceras Jornadas Técnicas de Seguridad Social. De modo especial quiero agradecérselo a su presidente, José Eduardo Pérez Madrid, que sé que está realizando una extraordinaria labor.

Me parece muy interesante el tema que hoy nos convoca, y yo quiero encuadrarlo dentro del modelo económico y social que los españoles nos otorgamos con la Constitución de 1978 y que es plenamente coherente con el espíritu europeo.

Desde que Schuman, Monnet, De Gasperi y Adenauer comenzaron a dar los primeros pasos para crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hasta hoy, han pasado más

Vicente Martínez-Pujalte, Diputado del PP.

de 50 años, y se ha ido avanzando paulatinamente. Como en su momento dijo Schuman, *"Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho"*.

Por eso no se puede entender una Europa que no camine hacia la consecución de un gran objeto de solidaridad.

El Estado de bienestar constituye la plasmación práctica de esos anhelos de solidaridad. En el informe Beveridge se definía el Estado del bienestar como el conjunto de servicios que los poderes públicos deben garantizar a todos los ciudadanos desde que nacen hasta que mueren.

El Estado de bienestar es el elemento esencial del modelo social europeo y sería imposible entender Europa sin él.

Cada sociedad, y en cada momento, ha de decidir qué servicios garantiza a los ciudadanos y a qué nivel. Igualmente, debe decidir cómo se prestan y cuál debe ser el nivel de gratuidad.

Evidentemente, hay una serie de servicios esenciales básicos que integran el Estado de bienestar:

- Un sistema de pensiones que garantice la calidad de vida tras la jubilación.
- Una sanidad pública de alcance universal tanto en el plano subjetivo, todos los ciudadanos, como objetivo, todas las enfermedades.
- Una educación universal y gratuita.
- Un sistema de cobertura para las situaciones de necesidad provocadas por el desempleo o la incapacidad.
- La garantía de unos niveles mínimos de renta a todos los ciudadanos evitando las situaciones de extrema pobreza, etc.

> EL ESTADO DE BIENESTAR CONSTITUYE LA PLASMACIÓN PRÁCTICA DE ESOS ANHELOS DE SOLIDARIDAD. EN EL INFORME BEVERIDGE SE DEFINÍA EL ESTADO DEL BIENESTAR COMO EL CONJUNTO DE SERVICIOS QUE LOS PODERES PÚBLICOS DEBEN GARANTIZAR A TODOS LOS CIUDADANOS DESDE QUE NACEN HASTA QUE MUEREN.

El sistema de pensiones constituye, pues, uno de los pilares fundamentales y básicos del Estado de bienestar. Las pensiones constituyen la garantía básica que permite mantener una sociedad cohesionada y su configuración básica constituye una conquista social irrenunciable.

La Constitución Española de 1978, que esta más vigente que nunca y constituye una base que permite seguir avanzando en la modernización de la sociedad y en el bienestar de las familias, recoge en los artículos 41 y 50 las bases para desarrollar el sistema de pensiones.

En el artículo 41 dice: *"Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres"*.

El artículo 50 dice así mismo: *"Los poderes públicos garantizan, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad"*.

De estos textos constitucionales se desprende la construcción de un sistema de pensiones con tres niveles:

- Uno para aquellos que no han aportado nunca a la Seguridad Social y que no tienen ningún tipo de rentas, llamado no contributivo y que se paga con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- Un segundo, de aportación obligatoria, para aquellos que trabajan, donde los activos mantienen a los pasivos y donde el Gobierno exige un nivel de aportaciones determinado. No es un simple mecanismo de solidaridad, porque con las aportaciones se va generando un derecho a la pensión, pero indudablemente tiene criterios de solidaridad al establecer topes en aportaciones y en prestaciones.
- Y un tercer nivel privado por capitalización, con incentivos fiscales, que puede ser individual o colectivo.

En el primer nivel se encuentras las pensiones no contributivas, que constituyen un instrumento de solidaridad y que como decía anteriormente deben ser pagadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Hace años, este tipo de pensiones o prestaciones asistenciales se pagaban con cargo a la Seguridad Social. Con motivo de la reflexión que se produjo con el Pacto de Toledo, se

decidió iniciar una senda para que fuesen pagadas por los Presupuestos Generales del Estado, que se denominó proceso de separación de fuentes. Se ha ido avanzando en esa dirección, pero todavía no se ha culminado.

El complemento de las pensiones para aquellos que no llegan al mínimo establecido –los complementos de mínimos– todavía se financian con cargo a la Seguridad Social y eso no es lógico. Por tanto, habría que fijar un calendario para culminar todo el proceso de separación de fuentes y que la Seguridad Social sólo pagase las pensiones contributivas.

En el segundo nivel, contributivo y por reparto, que como señalaba no es un instrumento de solidaridad, pues las aportaciones generan derechos de futuro, hay que introducir una vigilancia permanente y continuas reformas para evitar, como sucedió en el año 1995, el colapso financiero del sistema.

No creo en los planteamientos apocalípticos sobre el futuro de las pensiones. En España se han publicado estudios que auguraban la incapacidad del mantenimiento del sistema que se han demostrado enormemente erróneos.

Las hipótesis sobre crecimiento económico, evolución de la población y de las tasas del paro no se han demostrado ciertas y eso ha invalidado todos los estudios.

Evidentemente, se han modificado las estructuras demográficas, la esperanza de vida, las condiciones familiares, y por ello se hace necesario seguir planteando reflexiones sobre el futuro de las pensiones.

Muchos organismos internacionales, de hecho, están reclamando reformas en nuestro sistema público de pensiones.

> EL SISTEMA DE PENSIONES CONSTITUYE, PUES, UNO DE LOS PILARES FUNDAMENTALES Y BÁSICOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR. LAS PENSIONES CONSTITUYEN LA GARANTÍA BÁSICA QUE PERMITE MANTENER UNA SOCIEDAD COHESIONADA Y SU CONFIGURACIÓN BÁSICA CONSTITUYE UNA CONQUISTA SOCIAL IRRENUNCIABLE

En España las condiciones han cambiado de manera extraordinaria. En el año 2000, tan sólo hace cinco años, se pensaba que la población era de 40 millones, con un proceso descendente y un envejecimiento cada vez mayor. Sin embargo ahora somos más de 44 millones con una estructura de edad distinta y con una población inmigrante que, en algunos casos, puede decidir trasladarse a su lugar de origen tras la jubilación.

Eso no quiere decir que no existan problemas, pero sí que éstos son de naturaleza distinta y que habrá que afrontarlos con soluciones distintas.

Por otra parte, sería muy importante ir introduciendo la cultura de que reforma no es equivalente a recorte.

Hay una percepción ciudadana muy extendida en la que cada vez que se oye hablar de reformas, entienden que se van a rebajar las prestaciones.

Sin embargo, nada está más alejado de la realidad. Como decía el profesor Lindbeck, "la principal amenaza para el Estado del bienestar no viene de aquellos que critican sus actuales programas en los distintos países sino, más bien, de aquellos que no admiten el hecho de que existan serios problemas. Es importante, de hecho, reaccionar ante las alertas avanzadas... A menudo cuesta más reparar el daño después de que éste haya surgido que prevenir dichos daños en el primer instante".

Siempre que se plantean escenarios a largo plazo, se deben establecer mecanismos para ir corrigiendo el rumbo que permita llegar a la meta.

En el caso del sistema público de pensiones, los políticos tenemos que estar continuamente examinando su desarrollo y planteando soluciones que den viabilidad al sistema a muy largo plazo.

El tercer nivel que señala el texto constitucional agrupa todos los instrumentos de previsión social complementaria tanto empresariales como individuales.

Además, el desarrollo establece que todos los instrumentos de este tercer nivel deben ser voluntarios y por capitalización.

En España desarrollando el Estado de bienestar en el capítulo de pensiones, se ha procurado fomentar que todos, o la gran mayoría de ciudadanos, puedan percibir, tras la jubilación, una pensión pública garantizada por ley en su poder adquisitivo en una mano y, en la otra, una pensión complementaria. De ese modo, no disminuiría la capacidad adquisi-

tiva de los mayores y garantizaríamos una sociedad cohesionada.

Las pensiones complementarias entran de lleno en la filosofía más moderna, donde el Estado no se hace cargo más que de las personas que lo necesitan y, sin embargo, fomenta con ayudas fiscales que desde la iniciativa privada y social se ofrezcan coberturas a los ciudadanos.

Es una cosa absolutamente distinta de la garantía que ofrece el Estado, quién provisiona, quién fabrica esos servicios. No tiene nada que ver impulsar, fomentar, ayudar con hacerse cargo de todas las prestaciones, también de las complementarias. Por ello, está muy bien que en España todos los instrumentos complementarios sean de iniciativa privada (seguros, fondos de pensiones) o social (mutualidades).

Evidentemente, es necesario plantearse con seriedad, teniendo en cuenta que el Estado garantiza unos niveles de vida digna a todos los ciudadanos, que éstos hagan una correcta distribución de su renta a lo largo del ciclo vital. No tendría ningún sentido que ciudadanos que han gozado de rentas altas o muy altas en una época de su vida, precisaran de ayudas públicas específicas en otra porque no hubieran sabido planificar sus rentas.

Para hacer realidad los objetivos que apuntaba la Constitución y han desarrollado los textos legislativos, es necesario impulsar la previsión social complementaria tal como se señala en la base 14 del Pacto de Toledo, que dice: *"El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública.*

Por ello se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva".

> NO CREO EN LOS PLANTEAMIENTOS APOCALÍPTICOS SOBRE EL FUTURO DE LAS PENSIONES... LAS HIPÓTESIS SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO, EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LAS TASAS DEL PARO NO SE HAN DEMOSTRADO CIERTAS... ESO NO QUIERE DECIR QUE NO EXISTAN PROBLEMAS, PERO SÍ QUE ÉSTOS SON DE NATURALEZA DISTINTA Y QUE HABRÁ QUE AFRONTARLOS CON SOLUCIONES DISTINTAS.

En España, hasta el momento, la previsión social complementaria está muy alejada de la existente en otros países de nuestro entorno.

Todavía tenemos que seguir impulsándola fuertemente. El marco fiscal y sustantivo es positivo, y de hecho, la previsión social complementaria ha tenido un desarrollo creciente en los últimos años, sobre todo en su faceta individual, pero lo que es necesario para que llegue al gran conjunto de la sociedad española es que se desarrolle el sistema empresarial.

La ley de ordenación y supervisión del seguro privado que fue aprobada en 1995 establecía la necesidad de externalizar los compromisos de pensiones que las empresas tenían con los trabajadores, y eso, aunque tuvo un larguísimo proceso hasta su desarrollo, ha ayudado a incrementar las pensiones complementarias en los sectores empresariales, pero todavía queda muchísimo por desarrollar en ese capítulo, y desde luego un sector en el que se ha hecho muy poco es en la Administración Pública.

No es posible un correcto desarrollo de la previsión social complementaria si no se deja que los trabajadores del sector público puedan incorporarse a él con facilidad.

En España hay actualmente 2.200.000 trabajadores en el sector público, y hasta hace muy poco tiempo no sólo no se ha fomentado la previsión social complementaria en las administraciones sino que se han puesto todo tipo de impedimentos a su desarrollo.

Como decía, la previsión complementaria individual ha

tenido un desarrollo positivo y, en mi opinión, aporta factores muy positivos de ahorro a largo plazo. Sería enormemente negativo que se produjesen recortes en los incentivos fiscales que actualmente tienen.

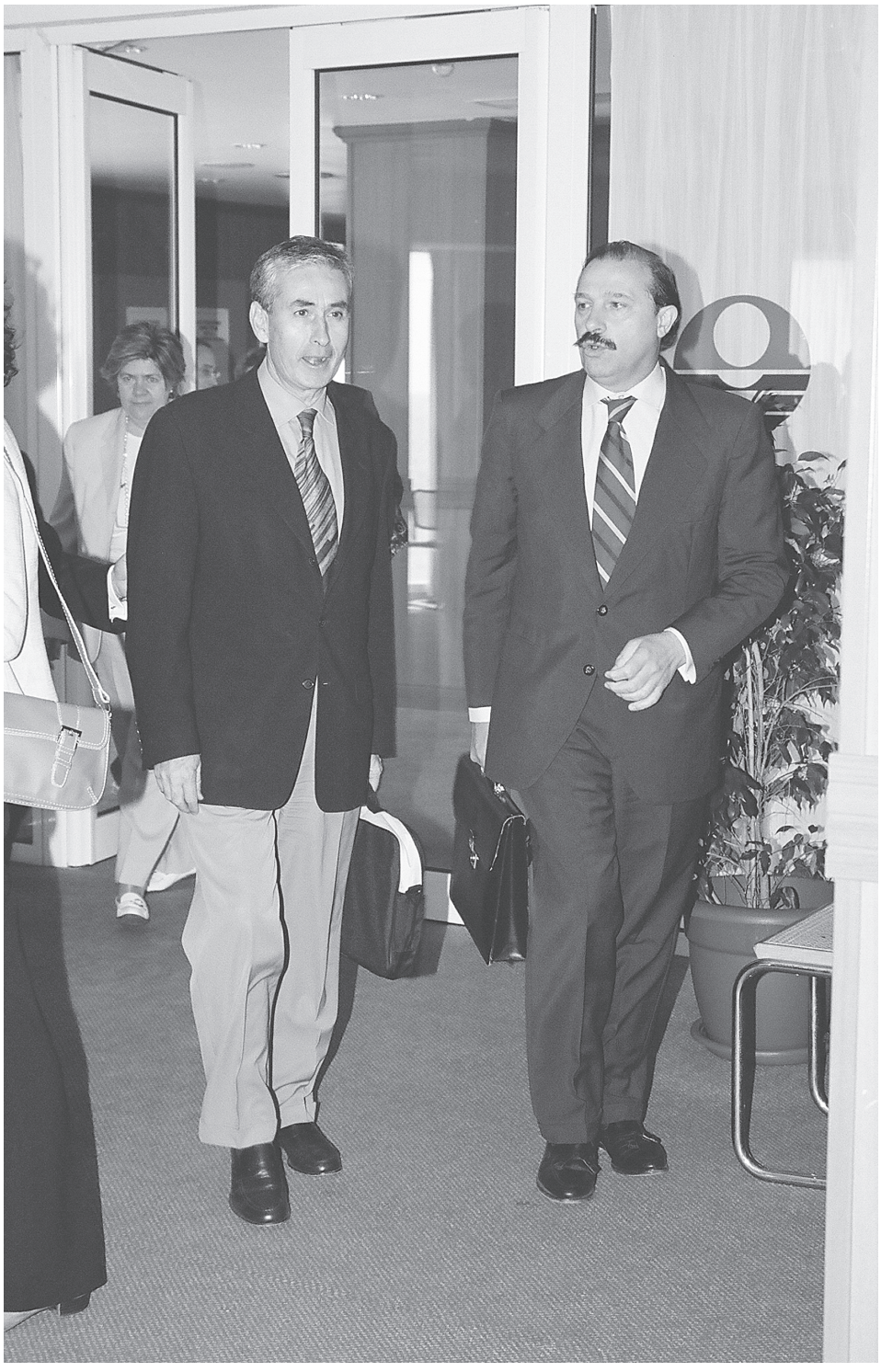
La neutralidad fiscal en los productos de ahorro no puede ir en detrimento de la discriminación positiva del ahorro-previsión sobre cualquier otro instrumento de ahorro. El marco sustantivo del ahorro-previsión señala de manera clarísima que su finalidad es para complementar las pensiones.

De hecho, sólo puede ser utilizado tras la jubilación, excepto casos excepcionales reglados, y de manera preferente en forma de renta. La distinta capacidad de liquidez y la especificación de un objetivo concreto reclama un marco fiscal distinto.

De hecho, la previsión social tiene un carácter de diferimiento del salario hasta la jubilación que le distingue de cualquier otra fórmula de ahorro. No se puede hablar de privilegio fiscal de estos instrumentos porque de hecho no son comparables con el resto. Lo que es evidente es que es necesario adoptar una serie de medidas, que deben ser extensibles a los funcionarios para su desarrollo.

En primer lugar hay que primar más las rentas que el capital.

Como explicaba antes, el objetivo último consiste en que tras la jubilación todos puedan percibir una pensión pública en una mano y una complementaria en la otra. Por tanto, lo que habría que impulsar en mayor medida son las percepciones en forma de renta y no que tras la jubilación uno percibiera un capital para un uso puntual. Hoy



se están buscando fórmulas para cobrarlas en forma de capital y luego distribuir ese dinero a lo largo de la jubilación porque es mucho más conveniente financieramente y fiscalmente percibirlo como capital que como renta, y eso convendría modificarlo sustancialmente en la próxima reforma del IRPF.

En segundo lugar, hay que modificar la gestión de los planes de empleo empresariales para hacerlos más flexibles y

que se puedan acomodar en mayor medida a los perfiles de cada persona. No tendría ningún sentido que en una empresa donde la horquilla de edades puede estar entre 25 y 65 años todos tuvieran que adoptar la misma estrategia inversora. Lo que es bueno para una persona joven, que son inversiones más agresivas y a más largo plazo, no es lo conveniente para una persona que ya se acerca a la edad de jubilación.

En tercer lugar, convendría dotarles de alguna mayor liquidez sin que se perdiera la excepcionalidad y el carácter reglado de la misma.

Un cuarto elemento que hay que analizar de futuro es la diferencia entre aportación y prestación definida. Evidentemente la filosofía de la pensión complementaria exigiría prestación definida, pero actualmente esto es minoritario en nuestro país porque las empresas prefieren pactar unas aportaciones determinadas y que la prestación dependa de las rentabilidades de esas aportaciones.

En quinto lugar, y lo más importante de todo, sería estimular que en la negociación colectiva se introdujese la previsión social complementaria como un elemento negociador. Sería enormemente positivo para los trabajadores, para la cohesión social y para la economía española que una parte de los incrementos salariales se destinara a previsión social complementaria.

LAS PENSIONES COMPLEMENTARIAS ENTRAN DE LLENO EN LA FILOSOFÍA MÁS MODERNA, DONDE EL ESTADO NO SE HACE CARGO MÁS QUE DE LAS PERSONAS QUE LO NECESITAN Y, SIN EMBARGO, FOMENTA CON AYUDAS FISCALES QUE DESDE LA INICIATIVA PRIVADA Y SOCIAL SE OFREZCAN COBERTURAS A LOS CIUDADANOS.

En el seno de las empresas se percibe de una manera clara que este tipo de pensiones son salarios diferidos y que por tanto deben tener un marco fiscal que difiera la tributación hasta el momento de su percepción.

Éste es el único camino posible para hacer llegar este complemento de las pensiones al gran conjunto de la sociedad española.

Evidentemente esto no se conseguirá si se mantienen fuera del sistema dos colectivos enormes; PYMES y funcionarios.

La negociación colectiva debe ser el camino para incorporar a las PYMES.

La Administración Pública, a través de la disposición final segunda del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, tiene ya un camino previsto para poder promover planes de pensiones y realizar aportaciones.

De todos modos sería necesario tomar dos medidas con carácter inmediato, la eliminación de que la concurrencia de dos pensiones financiadas por el sector público topa la prestación y habría así mismo que destopar el incremento salarial previsto anualmente cuando se establezcan instrumentos de previsión social complementaria como salario diferido.

En definitiva, aunque se ha hecho mucho últimamente en la prestación social complementaria, hay un largo camino por recorrer en nuestro país para hacer realidad el espíritu constitucional que establecía que todos los ciudadanos pudieran percibir una pensión pública en una mano y una pensión complementaria en la otra. ●

ACTO DE CLAUSURA de las III Jornadas Técnicas. De izquierda a derecha: D. Fernando López Huerta, Secretario General del INSS, D. José Eduardo Pérez Madrid, Presidente de ATASS, D. Octavio J. Granado Martínez, Secretario de Estado de la Seguridad Social, D. Javier Aibar Bernad, Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, y D, Vicente Martínez Brell, Jefe de Área de Trabajo y Asuntos Sociales (Delegación del Gobierno en la Región de Murcia).

III JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

La Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social organizó en La Manga del Mar Menor (Murcia), los días 25 y 26 de mayo pasados, las III Jornadas Técnicas de Seguridad Social dedicadas a "Las funciones directivas en la Seguridad Social". Con esta nueva convocatoria, la Asociación ha promovido la confluencia de opiniones, experiencias, debates y propuestas sobre el ejercicio y aplicación de la actividad directiva, encaminada al servicio de los ciudadanos.

En dos días se planificaron 8 Ponencias, pronunciadas por expertos en Seguridad Social y directivos de las Administraciones Públicas, una Mesa Redonda, en la que se expusieron las diferentes posturas políticas del PP y del PSOE ante el "Envejecimiento, cambio social y modelos de protección social", y dos sesiones más participativas para los asistentes: una dinámica de grupos y una propuesta de conclusiones. En estas últimos, los propios técnicos de Seguridad Social manifesta-

INAUGURACIÓN de las III Jornadas Técnicas. Vista general de los asistentes.

ron sus ideas y propuestas sobre la actual situación de aspectos muy concretos de la función directiva (niveles de puestos de trabajo, provisión, formación, cese y retribuciones) y apuntaron las líneas de actuación que deberían emprender los poderes públicos para mejorar la actividad de los directivos de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones.

Inauguración

La inauguración estuvo a cargo de doña Cristina Rubio Peiró, Consejera de Trabajo y Política Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, quien dedicó un cariñoso saludo de bienvenida a todos los asistentes y expresó sus mejores deseos para el desarrollo de las Jornadas.

D. Octavio J. Granado Martínez, Secretario de Estado de la Seguridad Social.

En las palabras dirigidas al auditorio, la Consejera esbozó, con unas breves pinceladas, la evolución seguida por los sistemas de protección social, para centrarse, posteriormente, en la situación laboral de la Región de Murcia.

La Administración regional y los agentes sociales han conseguido llevar a la Comunidad Autónoma a ser la que presenta un menor número de parados, llegando a paro técnico masculino y el paro femenino por debajo de la media nacional. En el año 2002 se puso en marcha el "Pacto por la estabilidad en el empleo", cuya incidencia en el mercado de trabajo regional está siendo muy positiva. En los últimos dos años se han firmado, mensualmente, unos 3.600 contratos indefinidos y se ha conseguido un gran incremento en el número de afiliados a la Seguridad Social, superando los 500.000 en 2004. Con todos estos datos, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se muestra optimista ante el futuro.

Clausura

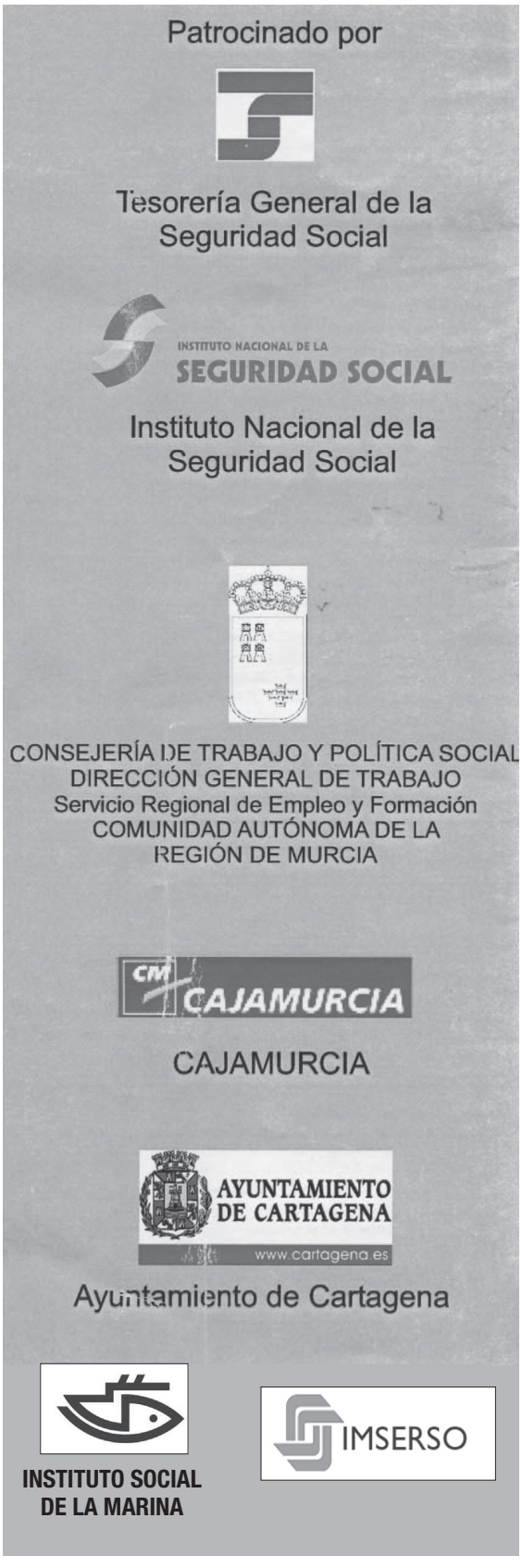
El Secretario de Estado de la Seguridad Social, D. Octavio Granado, se desplazó hasta La Manga del Mar Menor para clausurar las Jornadas. Agradeció la invitación de la Asociación de Técnicos y aplaudió la celebración de Jornadas como éstas en las que se debaten aspectos tan importantes para la Seguridad Social como las funciones directivas en la Administración. Éste fue también el tema central de su discurso que hizo girar en torno a dos aspectos muy interrelacionados: la necesaria segregación de funciones entre Gobierno y Administración y la necesaria flexibilidad de la estructura administrativa, para lo que el Secretario de Estado empleó el término "flexiguridad", englobando en él la flexibilidad administra-

D. José Eduardo Pérez Madrid, Presidente de ATASS, y doña Cristina Rubio Peiró, Consejera de Trabajo y Política Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

tiva y la seguridad de los trabajadores. El objetivo final común es el de asegurar que cada puesto de trabajo en la Administración de la Seguridad Social "esté ocupado no sólo por la persona que tiene más méritos, siguiendo los principios constitucionales, sino por la persona que lo hace mejor". Esto se conseguirá con la búsqueda y la instrumentación de mecanismos de control eficientes, capaces de evaluar la gestión pública.

Comentó, seguidamente, que se estaba empezando a configurar una nueva relación de puestos de trabajo, que marcará el futuro de los próximos 15 o 20 años de la Seguridad Social, y en ese futuro, aunque sin concretar fecha ni calendario, estará también presente la Agencia Única, que aglutinará las funciones tributarias, de ejecución y control de las prestaciones. En la nueva RPT y, según las palabras del propio Secretario de Estado, "no iremos a la pirámide clásica…, sino que iremos a una estructura de rectángulo, en la cual los puestos directivos… van a ser tan importantes como otros más situados en la base. El número de funcionarios descenderá porque muchas funciones auxiliares se sustituirán por procedimientos fundamentalmente telemáticos, pero los que formen parte de la Administración estarán mejor formados y asumirán funciones más resolutivas". ●

III JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL



DOCUMENTOS

En este número de Foro vamos a hacer referencia a dos de los temas de mayor actualidad informativa que, además, se encuentran relacionados con la Seguridad Social. En primer lugar se reproduce el artículo 165 del proyecto de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, dedicado a la Administración de la Seguridad Social y, seguidamente, se incorpora el texto completo de las medidas propuestas por el Gobierno para la reforma del sistema español de Seguridad Social. Estas medidas fueron presentadas por el Secretario de Estado, D. Octavio Granado, el pasado mes de noviembre, y en dicha presentación dijo que se trataba de un amplio paquete de medidas que no sólo afectan a la jubilación. Y, efectivamente, la propuesta de reforma se amplía a las pensiones contributivas y no contributivas, a las prestaciones de viudedad y maternidad, a la prolongación de la vida laboral, a la incapacidad permanente e incluye medidas para mejorar la eficiencia y rentabilidad del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

ARTÍCULO 165 DEL PROYECTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

Artículo 165. Seguridad Social.

1. Corresponde a la Generalidad, en materia de seguridad social, la competencia compartida, de acuerdo con los principios que establece la legislación básica estatal sobre seguridad social. Esta competencia incluye en todo caso:

a) La ordenación del sistema de la seguridad social.

b) La organización y la administración del patrimonio y de los servicios que integran el sistema de la seguridad social en Cataluña.

c) La ordenación y el ejercicio de todas las potestades administrativas sobre las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con la seguridad social.

d) La dirección y la inspección de la gestión y la administración de las prestaciones económicas de la seguridad social.

e) La ordenación de la inscripción de empresas, las afiliaciones, las altas y bajas y los otros actos de adscripción de los empresarios y los trabajadores por cuenta propia y ajena.

2. Corresponde a la Generalidad la gestión de los servicios del régimen económico de la seguridad social, que incluye el reconocimiento y la gestión de las prestaciones económicas del sistema de seguridad social y la organización de estos servicios.

PROPUESTAS DE MEDIDAS DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social vive en España un momento presente de indudable consolidación. El crecimiento del empleo, el fomento de la cultura de la contribución derivado del "Pacto de Toledo", el aprecio y prestigio social que todos los estamentos de la sociedad civil y el pleno acuerdo de las fuerzas políticas confieren a la Seguridad Social, han convertido a las instituciones del sistema de uno de los principales pilares de nuestro estilo y calidad de vida. La buena marcha de la economía y una gestión eficiente, con una paulatina reducción de los costes de funcionamiento, han acrecentado el Fondo de Reserva y añadido a los españoles una certidumbre absoluta sobre la fortaleza de nuestro sistema de protección social.

Pero esta realidad presente desahogada no supone en modo alguno actuar de forma poco previsora cara al futuro. El sistema español de Seguridad Social va a verse afectado en las próximas décadas por muchos factores, muchos de

los cuales son consecuencia directa de la evolución positiva de nuestra situación socioeconómica (mayor esperanza de vida, incorporación de las mujeres a la población activa ocupada) pero que, a su vez, podrían llegar a generar una situación que dificultaría la suficiencia, seguridad, viabilidad y certidumbre del sistema de protección, cuya sostenibilidad estaba trazada en torno a coordenadas bien diferentes.

Estos factores pueden resumirse, entre otros, en los siguientes:

- La evolución demográfica con la disminución de las personas en edad activa y el incremento de las personas en edad superior a los 65 años, así como un aumento de la esperanza de vida que, a partir de los 65 años, se incrementará un año cada diez años transcurridos, forzando al sistema a generar en las carreras contributivas nuevos recursos para hacer frente al incremento de los gastos.

En efecto, se ha roto últimamente el equilibrio demográfico del sistema en virtud del cual se estaba garantizando la viabilidad del mismo y que así habría sido tenido en cuenta en su configuración y estructura. Tanto es así que el equilibrio de las tres generaciones demográficas, que habitualmente conviven y se tienen en cuenta en un momento determinado para determinar la viabilidad de los sistemas, se ha roto últimamente y se espera que en un futuro ese equilibrio no se parezca en nada al actual.

- La preferencia, exponencialmente creciente, por las modalidades de jubilación anticipada, con una evolución más desfavorable aportaciones/prestaciones.

- La multiplicación de las situaciones de concurrencia de diferentes prestaciones en la acción protectora.

- Las deficiencias en la articulación de la contribución y el reparto, que generan sobreprotección e infraprotección en colectivos concretos.

- La aparición de nuevas necesidades, generadas especialmente por las nuevas realidades familiares.

Pero, al propio tiempo, nuestro sistema de protección social, a pesar de los avances que ha experimentado en las dos últimas décadas, sigue adoleciendo de débiles coberturas de protección en los colectivos con pensiones de menor cuantía, así como de ausencias de protección (especialmente en los ámbitos de la dependencia). En la práctica nuestro Sistema de Seguridad Social, que es razonablemente generoso en su relación actuarial entre contribución y prestaciones, coexiste con situaciones de inequidad, de déficit contributivo, y a la vez con un importante colectivo de pensionistas veteranos en los cuales las prestaciones están por debajo de niveles aceptables.

Un sistema de reparto puede y debe actuar garantizando a los ciudadanos la confianza en que la acción protectora es sostenible, la seguridad en que esta acción protectora va a recibir situaciones reales de necesidad y la equidad en su funcionamiento.

El conjunto de medidas de reforma que se proponen debe consolidar al sistema, reforzando la contribución, garantizando su suficiencia, profundizando su carácter solidario y eliminando a la vez lagunas y distorsiones en la protección. Esta estrategia de reformas parte de los siguientes principios:

- Las líneas de reforma profundizan en las recomendaciones de la Comisión Parlamentaria de Revisión del Pacto de Toledo aprobadas a finales de 2003 por el Congreso de los Diputados.

- Se proponen medidas que incentiven las decisiones voluntarias de los ciudadanos con la mejor articulación de las obligaciones del sistema, combinando medidas que posibiliten la mejora de la protección de la Seguridad Social y que permitan que los pensionistas se beneficien de la mejora de las condiciones económicas. De igual modo, el sistema de protección social ha de favorecer de forma real la conciliación de las obligaciones familiares y laborales.

- No se trata de una reforma para la crisis. La finalidad de la misma no se dirige a disminuir el peso de nuestro sistema de protección social, sino conseguir que el incremento de la protección y de las prestaciones sea compatible con el desarrollo económico y se adecue a las realidades sociales en una sociedad dinámica y abierta como la española.

- Se proponen medidas que incentiven las decisiones voluntarias de los ciudadanos con la mejor articulación de las obligaciones del sistema, combinando propuestas que persiguen incrementar los ingresos del sistema con otras que definen más equitativamente las prestaciones, teniendo en cuenta que la equidad interna y la solidaridad no son conceptos contrapuestos, sino principios complementarios en la definición de un sistema de reparto.

- La cronología de implantación de las medidas debe mantener un equilibrio necesario, que evite tanto la precipitación como la fatiga de las reformas. En cualquier caso, existe un escrupuloso respeto a la regla del *statu quo* para las situaciones consolidadas de los actuales pensionistas.

El objetivo a conseguir es por tanto mejorar la sostenibilidad futura del Sistema, encarar con éxito los retos del envejecimiento de la población, y de otro lado mejorar los niveles mínimos de protección, acabando con las lagunas que generan situaciones personales de dificultad o necesidad. La sostenibilidad del Sistema ha de consolidarse por otro lado en términos dinámicos. El peso de las pensiones en el PIB va a aumentar los próximos años, consecuencia de las mejoras en la acción protectora y del envejecimiento de la población. Este aumento, deseable, debe gobernarse adecuadamente para conseguir un funcionamiento más equitativo y eficaz de sistema, evitando distorsiones que perjudiquen al crecimiento del empleo y de la riqueza, nuestro principal estabilizador. Esto ha de conseguirse no sólo definiendo una mayor correspondencia entre aportaciones y prestaciones, sino mejorando las políticas de apoyo a la familia y de conciliación de la vida laboral y familiar que permitan a las familias españolas planificar su descendencia sin verse constreñidos por situaciones de desprotección o insuficiencia de medios a restringir sus proyectos personales.

Y este conjunto de objetivos han de conseguirse a través del diálogo social, porque uno de los grandes intangibles de nuestro sistema de protección es la capacidad compartida entre las fuerzas políticas y sociales de abordar el diagnóstico de los problemas y sus soluciones. En este sentido, se aborda en la reforma la configuración en el marco de la Ley General de Seguridad Social de un Observatorio de Seguridad Social que evalúe permanentemente los pro-

cedimientos y los resultados del Sistema, que haga propuestas acordadas de reforma y que informe las políticas públicas para garantizar un hilo conductor de las medidas conforme con la sostenibilidad futura del Sistema.

La consolidación del sistema de pensiones, configurándolo como un factor proactivo de crecimiento del empleo y de desarrollo económico y social, hará posible también que el Estado acreciente la acción protectora rellenando las lagunas que todavía subsisten en nuestro Estado de bienestar, mediante políticas activas de atención a las personas con déficit de autonomía personal y de apoyo a las familias y a la conciliación de la vida personal y familiar con la laboral. Un sistema de pensiones fuerte y seguro es el mejor fundamento para un Estado de bienestar integrado, que cubra todas las contingencias posibles de desprotección y que realice una acción afirmativa eficiente contra la desigualdad, la exclusión y la desprotección.

Con la finalidad de llevar a la realidad de nuestro sistema de protección social los principios señalados, las partes firmantes acuerdan la adopción de las siguientes medidas:

I. MEJORA DE LA ACCIÓN PROTECTORA NO CONTRIBUTIVA

Se reafirma la necesidad de que las pensiones mínimas respondan a su finalidad básica de respuesta a las necesidades, de manera que su importe posibilite dar cobertura social a las necesidades de la unidad familiar, determinando éstas en función de los ingresos de dicha unidad.

En el marco del cumplimiento de estos objetivos, se propone la adopción de las siguientes medidas:

- El establecimiento de un calendario de incremento de las pensiones mínimas, de modo que la cuantía de las pensiones mínimas familiares, al final de la presente legislatura, represente un 26% más que la cuantía vigente en enero de 2004.

- A fin de lograr la debida coordinación y equilibrio entre las modalidades contributivas y no contributivas de la protección, al final de la legislatura el importe de la pensión mínima familiar (con cónyuge a cargo) será igual a dos veces la cuantía de la pensión no contributiva, manteniéndose una relación adecuada de las demás pensiones mínimas.

- Se extenderá, de forma paulatina, la garantía de los complementos a mínimos a los pensionistas de incapacidad permanente total cualificada menores de 60 años, de manera que, tras dicho proceso gradual, todos los perceptores de la pensión de incapacidad permanente cualificada puedan percibir los complementos a mínimos, siempre que reúnan los requisitos que, legal y reglamentariamente, se hayan establecido.

- Se establecerá una pensión mínima específica, en favor de los pensionistas de orfandad (cuando viva uno de los progenitores) menores de 18 años y con una minusvalía igual o superior al 65 por 100.

- A efectos de la percepción de los correspondientes complementos a mínimos por viudedad, para beneficiarios menores de 60 años, la acreditación de una minusvalía igual o superior al 65 por 100 se equiparará a la existencia de cargas familiares.

- Los complementos a mínimos se reconocerán, en el caso de pensionistas que forman familias unipersonales, compatibilizándose con ingresos equivalentes al doble del IPREM. En el caso de familias pluripersonales se compatibilizarán con ingresos equivalentes al número de miembros de la unidad, multiplicado por 1,7 veces el IPREM, teniendo en cuenta que dentro de los ingresos a tener en cuenta, a efectos del reconocimiento de los complementos a mínimos, se tendrán en cuenta los derivados de la propia pensión a complementar.

II. REFORMA EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN PROTECTORA DERIVADA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS CONTRIBUTIVAS

1. PENSIÓN DE JUBILACIÓN

Con la finalidad de incrementar la correspondencia entre aportaciones y prestaciones, se procede a la adopción de las medidas siguientes:

- El período de cotización mínimo para generar la pensión de jubilación se definirá en quince años efectivos de cotización o su equivalente real en días/cuota, alcanzándose paulatinamente este efecto a lo largo de cinco años.

- Los años computados para el cálculo de la pensión serán los años enteros cotizados, o su equivalente en días cuota.

- El Observatorio de Seguridad Social determinará mediante estudios periódicos la equivalencia en términos de equilibrio entre aportaciones y prestaciones, proponiendo en su caso las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad futura del sistema en el caso de que se aprecien en el futuro riesgos para la misma.

2. PENSIÓN DE INCAPACIDAD PERMANENTE

En el objetivo de mejora de la regulación de la incapacidad permanente, evitando que se convierta en la puerta falsa de acceso a la protección para las carreras de cotización insuficientes, se adoptan las siguientes medidas:

- Se flexibilizará el período mínimo de cotización exigible para los trabajadores más jóvenes (menores de 31 años) suponiendo 1/3 del período comprendido entre la fecha del cumplimiento de los 16 años y la del hecho causante.

- La cuantía de la pensión se definirá de acuerdo con la base reguladora y con el período de cotización, considerándose a estos efectos cotizados los años que le resten al interesado en la fecha del hecho causante para cumplir la edad ordinaria de jubilación

- La pensión de incapacidad permanente debe excluirse para aquellas profesiones cuyos requerimientos físicos sean inasumibles con la llegada de la edad madura.

- Teniendo en cuenta la finalidad del complemento de gran invalidez, su cuantía se establecerá en una cuantía fija, con independencia del importe de la prestación por incapacidad permanente absoluta. En tal sentido, la cuantía se situaría en el resultado de sumar

al 50 por 100 de la base mínima de cotización el 25 por 100 de la base de cotización correspondiente al trabajador.

● Se aprobará una nueva lista de enfermedades profesionales, con efecto en las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por incapacidad permanente o muerte y supervivencia, adecuada a la realidad productiva actual, así como a las últimas Recomendaciones dictadas en el seno de la Unión Europea.

3. PENSIÓN DE VIUDEDAD

Con la finalidad de mejorar la situación de las familias que dependen de las rentas del causahabiente, adecuando la acción protectora del sistema a las nuevas realidades sociales. La propia OIT está revisando conceptualmente la atribución de una pensión en caso de "muerte del sostén de la familia".

El mandato aprobado unánimemente por el Congreso de los Diputados encomienda al Gobierno la ambiciosa e inconcreta tarea de reformular íntegramente la pensión de viudedad, en unos términos tales que genera más incertidumbre o desorientación que seguridad.

En realidad, la España del siglo XXI tiene poco que ver en sus características sociales y económicas con la España en la que se reguló normativamente la actual pensión de muerte y supervivencia. En aquella España las mujeres casadas no podían trabajar, ni disponer de sus rentas, ni existía el divorcio, por lo que la formulación legal ignoraba estos tres factores (trabajo, rentas, extinción del vínculo matrimonial). La España presente contempla una creciente incorporación de la mujer al mercado del trabajo, la plena igualdad legal entre sexos y una regulación moderna de los distintos tipos de familia.

Por lo tanto, es urgente reformular la pensión de muerte y supervivencia para incorporar las nuevas exigencias legales y sociales. Pero esta reformulación debe hacerse con respeto absoluto a los actuales pensionistas y a las personas de edad madura que mantienen los modelos de familia más tradicionales.

Nos proponemos pues una regulación legal de los beneficiarios que amplía el derecho a las nuevas formas de familia. Que respeta absolutamente los derechos adquiridos de los actuales pensionistas sin afectarles para nada la reforma, y que no cambia aspectos sustanciales de la regulación para las personas de edad madura, a la vez que da cumplimiento al mandato de una reformulación integral para las nuevas generaciones de españoles. La edad media de acceso a la pensión de muerte y supervivencia, muy elevada por la creciente esperanza de vida, permitirá una entrada en vigor efectiva de la reforma de forma paulatina.

Por ello, se propone la adopción de las medidas siguientes:

● La pensión de viudedad debe recuperar su carácter de renta de sustitución y reservarse para aquellas situaciones en las que el causahabiente contribuía efectivamente al sostenimiento: matrimonio, familias (parejas de hecho) con hijos en común que dependían en más del 50% de sus ingresos de los del causahabiente, personas divorciadas perceptoras de las pensiones previstas en el Código Civil.

● Se seguirán incrementando las pensiones mínimas con el horizonte ya descrito, así como la discriminación positiva hacia los viudos/viudas con responsabilidades familiares, discapacidad, etc.

● Para acceder a la pensión de viudedad se requerirá un período de convivencia mínima (de duración reducida); de no acreditarse ese período, se concederá una pensión temporal con una duración equivalente al período de convivencia acreditado como familia.

● En los supuestos de convivencias no matrimoniales, para acceder a la pensión de viudedad, además de los otros requisitos exigidos, se deberá acreditar la inscripción en el Registro público de la correspondiente Comunidad Autónoma, con una antelación mínima anterior al fallecimiento. En el caso de inexistencia de Registro de parejas no matrimoniales, para el acceso a la correspondiente pensión de viudedad se precisará la constatación de convivencia mutua, estable y notoria, a través de la constitución de la misma mediante escritura pública, otorgada con una anterioridad mínima al fallecimiento de uno de los convivientes.

● En los supuestos de distribución de la pensión entre la persona viuda de la persona fallecida con otra que fue cónyuge de este último y del que, en el momento del fallecimiento, se encontraba divorciada, se establecerán las oportunas modificaciones en orden a que exista una garantía del 50% de la pensión en favor del cónyuge sobreviviente.

● Para las personas nacidas con posterioridad a una fecha determinada en relación con la evolución socioeconómica de nuestro país y de la estructura de la población activa ocupada, que se concretará en el acuerdo, la cuantía de la pensión vendrá determinada por la aplicación de dos diferentes parámetros:

– Con carácter general, un porcentaje de la correspondiente base reguladora.

– Con carácter específico para quienes no superen un umbral de rentas o perciban únicamente esta pensión, un porcentaje fijo de la base mínima de cotización. Este segundo componente se percibirá asimismo si el pensionista tiene responsabilidades familiares o está en situación acreditada de discapacidad o dependencia.

La reforma pues tiene como objetivo mejorar la atención a las personas en situación de necesidad por carencia de otras rentas, a la vez que hace compatible la existencia de este nivel de protección con la creciente extensión de la población activa ocupada, que es acreedora en proporción creciente a prestaciones directas derivadas de su cotización.

4. PENSIÓN DE ORFANDAD

En el ámbito de la pensión de orfandad se proponen las siguientes medidas:

● Se eliminarán los topes a la concurrencia de la pensión de viudedad y las de orfandad, derivadas ambas de un mismo sujeto causante, de modo que, en todo caso, la pensión de orfandad equivalga al 20 por 100 de la base reguladora.

● El establecimiento de un mínimo diferenciado, para la pensión de orfandad, en el caso de huérfanos, menores de 18 años y con una minusvalía igual o superior al 65 por 100.

● Se permitirá la compatibilidad de la percepción de la pensión de orfandad con el matrimonio del pensionista, siempre que se trate de persona minusválida, con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.

● Se establecerán las medidas necesarias que permitan la continuación de la pensión de orfandad absoluta, en los casos en que el cumplimiento de la edad máxima de percepción coincida con el desarrollo del curso escolar. En estos casos, la pensión se seguirá percibiendo hasta la finalización de dicho curso.

5. INCAPACIDAD TEMPORAL

En orden a la mejora del control de la gestión de la prestación de incapacidad temporal, sin que la misma implique reducción alguna del nivel de protección dispensado, manteniendo los derechos de los trabajadores y la garantía en la asistencia, se propone la adopción de las siguientes medidas:

● Los procesos de IT, que superen la duración de los 12 meses, pasarán a ser gestionados, a todos los efectos, por el INSS, siendo los servicios médicos de los mismos quienes puedan expedir las bajas o altas médicas correspondientes, a los efectos de la correspondiente prestación económica de la Seguridad Social.

● Cuando un proceso de IT se haya agotado por transcurso del plazo máximo, no podrá causarse otro proceso, si no se acredita un nuevo período de 6 meses de cotización, salvo que por los servicios médicos del INSS se acredite la existencia de un nuevo proceso.

● Una vez agotado el plazo máximo de percepción de IT, si las lesiones padecidas por el interesado no estuvieran consolidadas, o no puede determinarse su carácter definitivo, el INSS podrá reconocer, con carácter provisional y durante un plazo de 6 meses, la prestación de incapacidad permanente en el grado que corresponda, sin que en estos supuestos se exija nuevo período de cotización adicional al exigido previamente para el acceso a la incapacidad temporal.

6. MATERNIDAD

Es indudable que la protección por maternidad (en sentido amplio) tiene una repercusión indudable, no solo en el marco de los sistemas de protección social, sino en el ámbito social y económico general, dentro de un objetivo más amplio de facilitar la conciliación de la vida laboral de las trabajadoras y trabajadores, en términos de igualdad real hombre/mujer.

En este marco, se propone la adopción de las siguientes medidas:

6.1. Prestación de riesgo durante el embarazo.

● Se suprimirá la necesidad de acreditar un período mínimo de cotización para acceder a la prestación de la Seguridad Social por riesgo durante el embarazo.

● Se simplificará la gestión de la prestación de riesgo durante el embarazo, de forma que, sin perjuicio de la intervención de los facultativos que, en el ámbito de la asistencia sanitaria, atiendan a la trabajadora, sea la Entidad que asume el coste de la prestación a la que correspondan todas las fases del procedimiento de reconocimiento de aquélla.

6.2. Prestación económica de la Seguridad Social por maternidad.

● Los períodos de descanso por maternidad, previstos en la legislación laboral (con su repercusión en la duración de la prestación por maternidad) se incrementarán en los supuestos de nacimiento, adopción o acogimientos de menores minusválidos. De igual modo, no se reducirán los períodos de descanso por el hecho del fallecimiento del menor durante los mismos y se recogerán, dentro de los supuestos amparados por la legislación sociolaboral, el acogimiento simple de menores con fines preadoptivos.

● Establecimiento de un permiso de paternidad de 1 semana, contada a partir de la finalización del permiso por maternidad, en favor del padre del nacido. Este período será de disfrute exclusivo del padre, sin que pueda acumularse en favor de la madre.

● Extensión a los trabajadores autónomos de la posibilidad de disfrutar la prestación por maternidad en régimen de parcialidad.

● Se acuerda el establecimiento, dentro de la modalidad no contributiva de la protección, de una prestación por maternidad, con una duración de las 6 semanas siguientes a la fecha del parto y un importe equivalente al 75 por 100 del SMI.

● A su vez, de procederá al estudio del ordenamiento laboral y de la Seguridad Social en orden a eliminar las trabas o prácticas restrictivas que condicionan o restringen el uso y disfrute de los correspondientes permisos por maternidad.

6.3. Prestación por riesgo durante la lactancia.

En el marco de una protección real de la maternidad y dentro de las orientaciones contenidas en las iniciativas comunitarias, se establecerá una nueva causa de suspensión de la relación laboral, con la correspondiente prestación económica de la Seguridad Social, en los supuestos en que el puesto de trabajo de la trabajadora en lactancia presente riesgos para su salud o para el menor lactante y la misma no pueda ser traslada a un puesto compatible con su estado, bien por no existir el mismo o ser objetivamente imposible dicho traslado.

A tal fin, se procederá a la adopción de las oportunas modificaciones en la legislación social laboral, introduciendo las siguientes medidas:

● El período de suspensión del contrato de trabajo tendrá una duración de 6 meses, a partir del nacimiento del menor lactante, salvo que en un momento anterior la trabajadora sea trasladada a un puesto compatible.

● Durante la situación de suspensión de la relación laboral, se mantendrá la obligación de cotización a la Seguridad Social (en las mismas condiciones que en el supuesto de maternidad) siendo de aplicación las bonificaciones de las cotizaciones sociales, en los casos de contratación de otro trabajador, que sustituya a las trabajadoras que hayan suspendido, por dicha causa, su relación laboral.

● Se establecerá la prestación económica de la Seguridad Social por riesgo durante la lactancia, en los términos y condiciones previstos para la situación de riesgo durante el embarazo.

III. EDAD DE JUBILACIÓN Y PROLONGACIONES DE LA VIDA LABORAL

1. REGULACIÓN GLOBAL DE LA JUBILACIÓN ANTERIOR A LA EDAD ORDINARIA

Uno de los objetivos básicos del sistema español de pensiones se sitúa en acercar la edad real de jubilación a la edad legal, disminuyendo o eliminando, en la medida de lo posible, las diferencias entre las diferentes modalidades de jubilación a edad anterior a la ordinaria, mejorando la situación de los trabajadores despedidos y desincentivando las jubilaciones voluntarias.

No obstante, hay que tener en cuenta los factores que inciden respecto de las jubilaciones anticipadas: de un lado, con frecuencia responden a las necesidades –cuando no conveniencia– de la organización del trabajo y los ajustes de plantilla; de otro, la viabilidad del sistema. Y estos factores se interrelacionan de modo que las medidas que se adoptan en un ámbito no pueden desconocer los efectos que se producen en el otro.

En esta finalidad, se acuerda la adopción de las medidas siguientes:

- Los requisitos para las distintas modalidades de jubilación a edades diferentes a la establecida con carácter general en el artículo 161 de la Ley General de la Seguridad Social deben ir paulatinamente convergiendo hacia su unificación (período cotizado con antelación, edad, etc.) siendo más flexibles para los trabajadores despedidos que para los que pacten voluntariamente la rescisión de sus contratos de trabajo (en la actualidad es a la inversa).

Para acceder a cualquiera de las modalidades de jubilación anticipada se exigirá el cumplimiento, como mínimo, de los 61 años de edad reales y la acreditación de 30 años de cotización.

- La aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación no será concurrente con la aplicación de otras modalidades de jubilación anterior a la edad ordinaria.

- El cálculo de la pensión correspondiente a las jubilaciones anteriores a la edad ordinaria combinará los criterios de solidaridad y los actuariales. La jubilación anterior a la edad ordinaria, que supone un incremento de costes para el sistema, debe tener en todo caso algún reflejo en el cálculo de la cuantía de la pensión.

- El Observatorio de la Seguridad Social llevará a cabo un seguimiento de la jubilación anticipada en cualesquiera de sus modalidades, a fin de ir verificando que la edad real de jubilación se acerca a la edad legal.

1.1. Jubilación parcial.

Además de los requisitos generales (edad y cotización) señalados anteriormente, la regulación de la jubilación parcial se acomodará a las siguientes prescripciones:

- La edad de acceso será edad efectiva, sin que se tengan en cuenta otros elementos adicionales.

- En orden a garantizar que la medida se aplica, dentro de los objetivos a que debe responder la figura de la jubilación parcial, será preciso la acreditación de un período de antigüedad mínima en la empresa.

- Para evitar que, bajo la figura de la jubilación parcial, se enmascaren ceses efectivos de la actividad laboral, se establecerán porcentajes máximos y mínimos de reducción de la jornada, compatibles con el mantenimiento de la actividad por parte del jubilado parcial.

- En orden a mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones y lograr una correspondencia real entre las aportaciones y las prestaciones, las bases de cotización del jubilado parcial y del trabajador habrán de guardar la oportuna relación.

1.2. Jubilación anticipada

A efectos de la jubilación anticipada se mantendrán los requisitos establecidos actualmente, si bien su acceso quedará demorado al agotamiento de las prestaciones contributivas por desempleo que al trabajador pudieran corresponderle a la extinción de la relación laboral.

- Los coeficientes reductores aplicables, para la determinación de la cuantía de la pensión en los supuestos de jubilación anticipada, se situarán en un 6,5% por cada año que le falte al interesado para cumplir los 65 años, más un 1% fijo.

En todo caso, el porcentaje de reducción resultante se minorará en un 0,5% por cada año cotizado por encima de los 40 años.

- Se mantendrán las condiciones de acceso a la jubilación anticipada en función del "derecho transitorio" salvo el requisito de edad, que pasa a ser de 61 años reales de edad.

El coeficiente reductor de la pensión de jubilación por "derecho transitorio" permanecerá en el 8% (por cada año que le falte al trabajador para cumplir los 65 años) salvo que se acrediten los requisitos indicados en los apartados anteriores, en cuyo caso se aplicarán los coeficientes reductores, indicados en el punto segundo de este apartado 1.2.

- Se adoptarán medidas de mejora de las pensiones causadas, antes de 1.º de enero de 2002, por trabajadores despedidos con 60 o más años, que hubiesen acreditado 35 o más años de cotización.

1.3. Reducción de la edad por realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos

Se desarrollará reglamentariamente la regulación de la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación a nuevas categorías de trabajadores, mediante la realización de estudios previos sobre siniestralidad del sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones de trabajo, incidencia de procesos de incapacidad temporal o permanente o requerimientos físicos en la actividad.

La aplicación de nuevos coeficientes será en todo caso sustitutiva de la modificación de las condiciones de trabajo, que deberá ser la vía ordinaria de resolución de estas situaciones y deberá suponer la modificación, de acuerdo con criterios de equilibrio actuarial, de las cotizaciones.

En ningún caso, la aplicación de los coeficientes reductores podrá ocasionar que la edad de acceso a la jubilación pueda reducirse en más de 12 años, sobre la edad establecida con carácter general. En los Regímenes especiales que posibiliten en la actualidad

edades inferiores, se aplicará un periodo transitorio en la aplicación de la nueva regulación.

1.4. Cotización a la Seguridad Social durante la percepción del subsidio de desempleo para mayores de 52 años.

Con la finalidad de propiciar mayores cotizaciones con el efecto correspondiente en la pensión de jubilación, la cotización durante las situaciones del subsidio de desempleo para los mayores de 52 años será del 120% del SMI (en vez del 100% del SMI, como sucede en la actualidad).

2. INCENTIVOS A LA PROLONGACIÓN VOLUNTARIA DE LA VIDA LABORAL

Con la finalidad de incrementar el número de cotizantes que deciden voluntariamente llegar a la edad ordinaria de jubilación o retrasarla, la prolongación voluntaria de la vida laboral por encima de la edad ordinaria de jubilación debe estar incentivada, en la práctica totalidad de las situaciones, con independencia tanto de los años cotizados (si éstos superan el período de carencia) como de la base de cotización. La pensión de los jubilados a partir de los 66 años debe ser superior en todo caso a la que les correspondería a los 65 años.

Para el cumplimiento del objetivo señalado, se propone la adopción de las siguientes medidas:

- Se extenderán los incentivos actuales a cuantos se jubilen a partir de los 65 años reales de edad, sin que sean de aplicación los coeficientes reductores de la edad de jubilación, y hayan cotizados más de 15 años.

- Se establecerán nuevos límites máximos de pensión pública para quienes se jubilen a partir de los 66 años, acreditando 35 años o más de cotización. A tal efecto, las mejoras adicionales se aplicarán sobre el importe de esta última.

- En el Régimen General se ampliarán las bonificaciones ya existentes para mayores de 60 años con cinco años de antigüedad a todos los cotizantes mayores de 59 años con contratos indefinidos.

- Se establecerá en la legislación de contratos del Estado incentivos a las empresas que tengan un porcentaje de su plantilla compuesto por trabajadores mayores de 61 años.

IV. REFORMAS EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA

En el marco de las recomendaciones 3.ª y 6.ª del Pacto de Toledo, es una exigencia de la equidad que debe presidir el sistema de protección social la equiparación en prestaciones y obligaciones a los cotizantes del sistema, simplificando la estructura de regímenes.

En este marco, se propone la adopción de las siguientes medidas:

- Se integrará en el Régimen General el Régimen Especial de Empleados de Hogar, con un período transitorio que permita que el incremento de costes de cotización se desarrolle de forma paulatina y con un tratamiento específico para el cuidado de personas discapacitadas o dependientes, que incluya bonificaciones en la contratación y formación a los cuidadores.

- Conforme a los acuerdos alcanzados con las Organizaciones Profesionales Agrarias, se integra en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, estableciendo un sistema especial de cotización a favor de los trabajadores agrarios por cuenta propia titulares de explotaciones familiares o que trabajen en las mismas.

- Se establecerán las correspondientes modificaciones en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, trabajadores por cuenta ajena, en orden a lograr una mayor comunicabilidad con el Régimen General, evitando las rigideces actuales que favorecen el "encastillamiento" en el primero de ellos, aunque se lleven a cabo actividades no agrarias, respecto de las cuales el ordenamiento jurídico actual propicia su no cotización, con los efectos negativos en la protección de los trabajadores y en los ingresos del sistema.

- En orden a lograr un mayor grado de contributividad, se mantiene la fijación de una base de cotización superior a partir de los cincuenta años para aquellos trabajadores por cuenta propia que hayan cotizado menos de cinco años, con anterioridad a dicha fecha.

- Se simplificará el régimen de cotización para la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el Régimen General (y Regímenes especiales asimilados) a través de la reducción de los epígrafes de cotización existentes a un máximo de 30 por sectores económicos, disminuyendo la sobrecotización de los sectores con tipos más elevados.

- Se modificará la legislación reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con la finalidad de obtener una gestión más flexible que obtenga mayor rentabilidad para las dotaciones al Fondo, incorporando a la gestión elementos profesionales independientes, definiendo con mayor precisión dotaciones y futura disposición de activos, así como regulando una mayor aportación al Fondo de excedentes actualmente no afectos al mismo.

V. OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Se propone la configuración de un Observatorio de la Seguridad Social, configurado como órgano consultivo, cuyo máximo órgano de dirección sea un Consejo en el que la Administración tenga una representación similar a la de los agentes sociales, cuyo Presidente sea designado por acuerdo entre los diferentes interlocutores.

El Observatorio emitirá Informes sobre los Proyectos de Presupuestos anuales de la Seguridad Social, los Presupuestos liquidados y con carácter bienal sobre las perspectivas de futuro del Sistema, así como sobre todas las cuestiones de relevancia económica para el futuro de la Seguridad Social.

Con carácter singular, el Observatorio emitirá durante los tres primeros años de mandato un Informe sobre la evolución de la contribución y las prestaciones en el sistema, abordando los aspectos más relevantes para la acción protectora y la sostenibilidad, tanto globalmente como por sectores concretos: edad y método de cálculo de la pensión de jubilación, bases de cotización y prestaciones, etc. ●

ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL

SENTENCIA DE LA SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 15 DE DICIEMBRE DE 2004, DICTADA EN RECURSO DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA NÚMERO 1858/2003

El artículo 172.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, establece que los trabajadores que hubieran desaparecido con ocasión de un accidente, sea o no de trabajo, en circunstancias que hagan presumible su muerte y sin que se hayan tenido noticias suyas durante los noventa días naturales siguientes al del accidente, podrán causar las prestaciones por muerte y supervivencia, excepción hecha del auxilio por defunción. Y que los efectos económicos de las prestaciones se retrotraerán a la fecha del accidente, en las condiciones que reglamentariamente se determinen. Dicho artículo es reproducción del artículo 158 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo. El contenido de este precepto fue introducido en el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social por el artículo 6.2 de la Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social, y su desarrollo reglamentario se llevó a efecto por el Decreto 1646/1972, de 23 de junio, y Orden de 31 de julio de 1972. Concretamente esta Orden, en su artículo 7, establece que, en estos supuestos, el reconocimiento del derecho a las prestaciones correspondientes deberá solicitarse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la expiración del plazo de noventa días a que se refiere la Ley, y que una vez transcurrido el plazo de ciento ochenta días señalado, será necesario, a efectos de reconocimiento de las prestaciones de muerte y supervivencia, la previa declaración del fallecimiento del trabajador, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación civil.

El Tribunal Supremo, en sentencia dictada en recurso de casación para la unificación de la doctrina, el 15 de diciembre de 2004, ha confirmado la sentencia de 3 de marzo de 2003, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que señaló que la exigencia de previa declaración de fallecimiento establecida en el artículo 7.2 de la Orden de 31 de julio de 1972, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del Decreto 1646/1972, de 23 de junio, en materia de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social, constituye un exceso *ultra vires,* al ir esta norma reglamentaria más allá de la previsión legal a cuyo desarrollo obedece.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, asumiendo la doctrina del Tribunal Supremo, ha emitido criterio en el sentido de que "en el supuesto de hecho al que se refiere el artículo 172.3 de la Ley General de la Seguridad Social, se reconocerán las prestaciones por fallecimiento con efectos económicos desde la fecha del accidente, si se solicitan dentro de los ciento ochenta días siguientes a los noventa posteriores a la desaparición; en otro caso, el reconocimiento no se hará depender de la declaración de fallecimiento, y los efectos del mismo serán los derivados de la aplicación del artículo 178 LGSS: a partir de los tres meses anteriores a la fecha de la solicitud".

A continuación se reproducen los fundamentos quinto y sexto de la sentencia, así como el fallo de la misma:

QUINTO.–Establecida la contradicción procede pasar al examen de cuál sea la doctrina correcta a aplicar en el caso y, con ello, establecer si se ha producido la infracción denun-

ciada en el recurso. A estos efectos se dice en el escrito de recurso que "la sentencia impugnada infringe lo previsto en el artículo 7 de la Orden de 31 de julio de 1972, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del Decreto 1646/1972, de 23 de junio, en materia de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social, en relación con lo establecido en el artículo 172.3 del vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social".

El artículo 172.3 LGSS prescribe lo siguiente: los trabajadores que hubieran desaparecido con ocasión de un accidente, sea o no de trabajo, en circunstancias que hagan presumible su muerte y sin que se hayan tenido noticias suyas durante los noventa días naturales siguientes al del accidente, podrán causar las prestaciones por muerte y supervivencia, excepción hecha del auxilio por defunción. Los efectos económicos de las prestaciones se retrotraerán a la fecha del accidente, en las condiciones que reglamentariamente se determinen. Esta norma ya se contenía en el artículo 6.2 de la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora de la Seguridad Social, con la única excepción de que dicho artículo 6.2 no tenía la remisión reglamentaria (en las condiciones que reglamentariamente se determinen) que se contiene en el mencionado artículo 172.3 de la vigente LGSS.

Por otra parte ya se ha transcrito en lo pertinente –en fundamento jurídico primero– el artículo 7 de la Orden de 31 de julio de 1972.

La demandante presentó la solicitud ante el INSS, en 2001, varios años después de la desaparición del Sr. C.M. y, en consecuencia, fuera de las previsiones del artículo 7.1.2.ª de la Orden citada. La presentación de la solicitud en dicha circunstancia (es decir, después de transcurridos los 180 días siguientes a los primeros 90 días posteriores a la desaparición) es lo que explica que se haya aplicado el artículo 7.2 de la Orden, que contempla tal supuesto y que subordina el reconocimiento de la prestación solicitada a la previa declaración del fallecimiento del trabajador".

La inexistencia de tal previa declaración de fallecimiento fundamenta la desestimación de la demanda en la sentencia de contraste y su exigencia es, en cambio, considerada ineficaz –por ser *ultra vires*– por la sentencia recurrida. Asimismo fue el incumplimiento de dicho requisito en el caso de autos el que sirvió, a su vez, de fundamento a la desestimación de la demanda por la sentencia de instancia y, anteriormente, a la desestimación por las resoluciones del INSS de la solicitud formulada en su día por la interesada.

SEXTO.–La remisión al Reglamento por la norma delegante –el artículo 172.3 LGSS–, se hace, como ya queda indicado, en los siguientes términos: "Los efectos económicos de las prestaciones se retrotraerán a la fecha del accidente, en las condiciones que reglamentariamente se determinen".

Pues bien, lo que hace el artículo 7.2 de la Orden de 31 de julio de 1972 es establecer un nuevo requisito –"la previa declaración de fallecimiento"– para un determinado supuesto (la presentación de la solicitud después de transcurridos los mencionados 180 días) y a unos determinados efectos (el reconocimiento de la prestación: "a efectos del reconocimiento de prestaciones por muerte y supervivencia", dice el texto reglamentario). Es claro que dicha norma reglamentaria va más allá de la previsión legal, que para nada habla de establecer nuevos requisitos para el reconocimiento de la prestación. Tal reconocimiento se produce, por disposición de Ley (el mencionado artículo 172.3 LGSS) por el hecho de la desaparición sin noticias posteriores en circunstancias que hacen presumir su muerte. Así, lo que queda para la norma reglamentaria –a partir del expresado precepto legal– es regular la retroacción de los efectos económicos de la prestación.

La conclusión expuesta no queda desvirtuada por el hecho de que podría reiterarse de nuevo la solicitud (presentando la declaración de fallecimiento) dada la imprescriptibilidad del derecho al reconocimiento de la prestación, según resulta del artículo 178 LGSS. No se desvirtúa tal conclusión ya que persiste, en tal caso, un requisito establecido reglamentariamente –fuera de las previsiones de la norma delegante– que impide o, en su caso, retrasa injustificadamente el reconocimiento del derecho a la prestación.

La exposición anterior pone de manifiesto que el precitado artículo 7.2 de la Orden va más allá de lo legalmente autorizado, incurriendo por ello en exceso *ultra vires,* por lo que no es norma reglamentaria válida y eficaz.

Por ello, la consecuencia de la presentación de la solicitud después de transcurrido el expresado plazo es que los efectos económicos de la prestación se produzcan a partir de los tres meses anteriores a la fecha de dicha presentación, según lo previsto por el artículo 178 *in fine* LGSS, y como cabe deducir además, a contrario sensu, de lo dispuesto en el artículo 7.1.3.ª de la OM de 31 de julio de 1972.

En consecuencia procede la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina, con la consiguiente confirmación de la sentencia ahora impugnada. Sin condena en costas.

Por lo expuesto, en nombre de S.M. El Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

F A L L A M O S

Desestimamos el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, contra la sentencia dictada el 3 de marzo de 2003, por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso de suplicación número 956/2002, dimanante de los autos números 285/2002 del Juzgado de lo Social número 3 de Zaragoza, seguidos en virtud de demanda formulada por doña Pilar contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre pensión de viudedad. Sin costas". ●

INTERNACIONAL

VENEZUELA

Se proyectan cambios en el sistema de Seguridad Social venezolano. Por un lado se establecerán nuevos regímenes, hasta un total de seis, que van a suponer una modificación, al alza, de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, ampliándose éstas hasta el 25,5% del salario, pagando los trabajadores un 6,3%, y el 19,2% restante, los empresarios. Por otro lado, la nueva Ley de Servicios Sociales establece asignaciones económicas para las personas que se encuentran en estado de necesidad, concretamente los mayores de 60 años que no cotizaron al Seguro Social y las amas de casa y familias de bajos ingresos, que recibirán, en estos dos últimos casos, una asignación igual al 60% del salario mínimo. Esta Ley también contempla una atención médica especializada, a través del Sistema Público Nacional de Salud y la constitución de una red de voluntariado de servicios sociales para el cuidado domiciliario de personas adultas mayores.

SUIZA

La Comisión de Cuestiones Coyunturales de la Confederación ha publicado su informe anual, según el cual solamente se podrá asegurar el seguro de vejez y supervivencia si se incrementa la edad de jubilación o la inmigración aumenta. Además se deben crear más acicates para que las mujeres trabajen más y tengan más hijos. Suiza debe despedirse del "dogma de la edad de jubilación de los 65 años" y las personas ya jubiladas deben poder trabajar a jornada parcial. El informe indica, también que, aunque se puede permitir la jubilación anticipada en las profesiones que exigen un gran esfuerzo físico, como en la construcción, este sistema no debe extenderse a otras profesiones. En Suiza, el 40% de las mujeres con titulación superior no tiene hijos y de hecho la tasa de natalidad sólo asciende a 1,4 hijos por mujer. Por eso, es necesario mejorar el sistema de atención a los hijos, adaptando los horarios de las guarderías a las jornadas de trabajo.

REINO UNIDO

Gobierno y sindicatos han llegado a un acuerdo sobre la edad de jubilación en el sector público, manteniéndola en 60 años para los que se encuentren trabajando al servicio del Estado, pero ampliándola hasta los 65 para las nuevas contrataciones en el sector público. Los empresarios se oponen a este acuerdo porque consideran que supone un agravio comparativo para los trabajadores del sector privado, que van a tener que hacer frente a la prolongación de su vida laboral y porque creen que el Gobierno ha cedido ante las amenazas de huelga indefinida que habían anunciado los sindicatos. Sin embargo, y a pesar de estas conquistas laborales, habrá muchos trabajadores que no podrán permitirse la jubilación a la edad reglamentaria por falta de recursos. Así lo afirman las conclusiones del estudio de una empresa aseguradora en las que se afirma que, en la actualidad, existen más de un millón de trabajadores en edad de jubilarse que continúan trabajando y que para el 2015 este número habrá superado los dos millones y medio, siendo superior la proporción de mujeres en esta situación.

PORTUGAL

El Gobierno portugués pretende duplicar, hasta 2008, la tasa de recuperación de la deuda a la Seguridad Social que asciende a 3,2 mil millones de euros, y gran parte de la cual se considera incobrable. Para lograr este objetivo se pretende reducir la duración del proceso ejecutivo de cobro, desde el momento en que es instaurado hasta que los bienes embargados son puestos a la venta, a 62 días. Actualmente ese proceso se puede demorar varios meses e, incluso, más de un año.

ALEMANIA

Los dos grandes partidos alemanes (SPD y CDU) se encuentran buscando un consenso de actuación, tras los resultados de las últimas elecciones generales, que les han obligado a formar gobierno juntos. Los temas de protección social se presentan difíciles de cerrar debido a la situación económica del país y a que afectan directamente a los bolsillos de los ciudadanos. Los puntos de mayor discusión son el seguro de dependencia, el seguro de enfermedad y las pensiones. Respecto al primero, se propone potenciar las ayudas domiciliarias frente a las residenciales y se está barajando financiar el déficit de este seguro con el fondo de reserva de las aseguradoras privadas, que ha aumentado con los años, mientras el fondo estatal ha caído en picado. También el seguro de enfermedad necesita más dinero para afrontar el pago de todas las prestaciones y se plantea la posibilidad de aumentar las cotizaciones y de obligar a las aseguradoras privadas a aceptar a todos los ciudadanos, con independencia de sus ingresos, siempre que hubieran hecho una aportación mínima obligatoria. En el tema de las pensiones, ya ha entrado en vigor la segunda fase de la reforma, que afecta a la organización del seguro obligatorio

con la fusión de varias entidades. Se pretende, con ello, un ahorro en gastos de administración que contribuya a mejorar la difícil situación financiera del sistema de prestaciones económicas.

AUSTRALIA

El Gobierno australiano pondrá en marcha, a partir de julio de 2006, una serie de reformas que afectarán a los requisitos necesarios para acceder a las prestaciones de invalidez. El objetivo de estas reformas es el de incrementar la incorporación y participación en el mercado laboral de personas minusválidas y familias con hijos en edad escolar. El resultado directo será la reducción de los beneficios que reciben estas personas, que se verán obligadas a encontrar trabajos a tiempo parcial. De estas medidas se exceptuará en su cumplimiento a los padres de 4.000 niños con una gran invalidez y a los que atraviesan por circunstancias de gran dificultad. El Consejo Australiano de Servicios Sociales ha denunciado este nuevo sistema de Seguridad Social como complejo e injusto.

BÉLGICA

La reforma del sistema de prejubilaciones ha ocasionado un enfrentamiento entre el Gobierno y los sindicatos, que se ha visto agravado por la incorporación de las posturas gubernamentales al sistema de la Seguridad Social, tras fracasar las negociaciones con los trabajadores. Los dos cambios más importantes introducidos son la prolongación de la edad de acceso a la prejubilación, de 58 a 60 años, y el aumento de años trabajados para poder solicitarla. En 2008 el hombre tendrá que demostrar 30 años de carrera profesional y la mujer 26, mientras que para el 2012 necesitarán 35 y 28 años respectivamente y tan sólo los que se dediquen a trabajos clasificados como "penosos" podrán abandonar antes la vida activa. Con estas medidas, el Gobierno belga consigue reformar el final de la carrera profesional, tal y como se lo venía solicitando la Unión Europea, aunque todavía no se ha cerrado este capítulo porque la Ministra de Clases Medias, Sabine Laruelle, pide que se adopten medidas para eliminar las diferencias entre los asalariados y los autónomos, a los que se reduce la pensión en un 5% por año de anticipación y tienen un tope más bajo de salario si continúan trabajando después de los 65 años. También es necesario que los sindicatos admitan negociar sobre las particularidades de aplicación de estas medidas de reforma.

COLOMBIA

Se ha reorganizado el régimen subsidiado familiar por el que las aportaciones de las empresas afiliadas se reinvierten para el pago en dinero y en prestaciones a los trabajadores. Según la nueva estructura, las Cajas de Compensación Familiar funcionarán como Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud (ARS), se dividirán entre las cinco regiones en que se distribuye el país, para asegurar una mejor cobertura, y se someterán a un sistema de evaluación. El funcionamiento de este régimen de prestaciones familiares ha sido muy cuestionado por la falta de cobertura de la población, y es que 5,8 millones de cotizantes no pueden beneficiar a más de 20 millones de subsidiados. El Gobierno, para mejorar esta situación, ha modificado el régimen de subsidios de los últimos 1,7 millones de cotizantes, que reciben tan sólo subsidios parciales, y tiene invertidos 2,5 millones de pesos en Títulos de Tesorería para garantizar su sostenibilidad.

ESTADOS UNIDOS

Se ha llegado a un acuerdo en el Senado sobre la proposición de ley para la reforma de la legislación de los planes empresariales de pensiones. Este acuerdo se ha logrado al encontrar el equilibrio necesario entre las empresas, que si hubieran tenido que incrementar fuertemente sus inversiones habrían dejado de ofrecer planes de pensiones, y la corporación pública que garantiza las prestaciones, la Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC), que lleva asumida una deuda de casi 40.000 millones de dólares como consecuencia de los múltiples planes empresariales de cuyas prestaciones ha tenido que hacerse cargo en los últimos años. El compromiso alcanzado consiste en incrementar de 19 a 30 dólares las primas anuales que las empresas han de cotizar a la PBGC, a la vez que se lleva a cabo un ajuste en la fórmula utilizada para el cálculo de los requisitos necesarios para considerar que un plan de pensiones cuenta con activos suficientes con los que responder a sus obligaciones.

MARRUECOS

Marruecos está reformando su sistema de Seguridad Social. Por una parte ha introducido reformas en las prestaciones médicas poniendo en marcha el seguro médico obligatorio (AMO). Para todos los afiliados, dispongan o no de una cobertura médica, la tasa de solidaridad retenida sobre los subsidios familiares esta fijada en un 1% y será a cargo exclusivo del empleador. Para los afiliados al AMO, la tasa es del 4% (50% el trabajador y 50% el empleador). Para los titulares de pensiones, la tasa es del 4% del importe global de la pensión. Para el sector pesquero, la tasa es del 1,2% para los pesqueros y 1,5% para las sardineras y los palangreros. Para beneficiarse de las prestaciones del AMO el asegurado deberá haber cotizado durante 6 meses durante los cuales tiene que justificar al menos 54 días declarados. Por otro lado, se ha reformado el sistema de pensiones y este esfuerzo ha sido reconocido y aplaudido por el Banco Mundial, aunque es necesario continuar con esas reformas dado que el número de jubilados se incrementa con relación a los activos, y que la mejora de la esperanza de vida supone la prolongación del período de pago.

(Información obtenida de los documentos elaborados por la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales).

Nuevo Secretario General para la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

Con ocasión de la Sesión especial del Consejo de la AISS, que tuvo lugar en Ginebra, el pasado 15 de septiembre de 2005, fue elegido Hans-Horst Konkolewsky nuevo Secretario General de la Organización. Es alemán de origen y danés de nacionalidad, diplomado en estudios internacionales y Máster en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad danesa de Aalborg, y ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en el Danish Working Environment Authority (WEA). Desde 1996 dirigió la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, con sede en Bilbao. En sus primeras declaraciones públicas, tras su elección, afirmó que se necesita una "nueva AISS", capaz de mejorar la cobertura de la seguridad social en todo el mundo. Para ello considera necesario renovar la imagen de la Asociación y mejorar sus relaciones exteriores.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social supera la cifra de 27.000 millones de euros

En concreto se trata de 27.175,18 millones de euros, según informó el Secretario de Estado de Seguridad Social, Octavio Granado, en el transcurso de la décima reunión de la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva, que tuvo lugar en la sede del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta Comisión está integrada por representantes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, de los sindicatos CC OO y UGT, del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta cifra representa el 3,24% del Producto Interior Bruto (PIB) y equivale a casi seis mensualidades de la nómina de

Nueva revista digital para los funcionarios de Seguridad Social

Se llama ACTIVA y se trata de un medio de comunicación interno dentro de la Administración de la Seguridad Social. Fue presentada el 3 de noviembre de 2005 por el Secretario de Estado, Octavio Granado, y supone un proyecto pionero, dentro de las Administraciones Públicas, porque apuesta por las nuevas tecnologías, participa en el objetivo común de ofrecer mayor transparencia informativa y contribuye a la reducción de gastos. Se ofrecerá a los 40.000 empleados de la Seguridad Social, a través de la Intranet del sistema, con un moderno diseño y un alto nivel de accesibilidad, logrados gracias al trabajo de los profesionales de la información que trabajan en la Seguridad Social y a la participación de las Entidades Gestoras, la Gerencia de Informática, la Dirección General de Ordenación, la Intervención General y el Servicio Jurídico. Después de un período de rodaje se espera poder ofrecer parte de su contenido a todos los ciudadanos, a través de la página web de la Seguridad Social.

ACTIVA es también el primero de una serie de proyectos enmarcados en el Plan de Comunicación de la Seguridad Social y su puesta en marcha supondrá la sustitución de las antiguas publicaciones en papel de la Tesorería General y de una revista digital editada por el INSS, con el consiguiente ahorro de 152.450 euros anuales.

pensiones (4.922 millones de euros en octubre de 2005).

De los 27.175,18 millones de euros que constituyen el Fondo, 25.172,19 millones corresponden a las dotaciones acordadas por el Consejo de Ministros, 25,47 millones de euros a excedentes derivados de la gestión de la prestación de Incapacidad Temporal por contingencias comunes de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y 1.976,80 millones de euros a los rendimientos netos generados por el Fondo.

El importe del Fondo de Reserva invertido en activos financieros públicos asciende a 26.068,07 millones de euros. Desde finales de 2004, las decisiones adoptadas en materia de inversiones por el Comité de Gestión del Fondo introducen la adquisición de parte de la inversión en activos públicos en deuda no española (Francia, Alemania y Países Bajos) con una máxima calidad crediticia. La rentabilidad de los activos en cartera sitúa el tipo medio ponderado sobre el valor nominal de su TIR (Tasa Interna de Rendimiento) en el 3,338%. La rentabilidad global del Fono de Reserva (cartera y cuenta corriente) se sitúa en el 4,47% en términos anualizados.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social fue creado, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo firmado en 1995, con el objetivo de constituir reservas para atenuar los efectos de los ciclos económicos bajos y garantizar el equilibrio financiero del sistema de pensiones.

El Gobierno unifica la normativa sobre prestaciones familiares de la Seguridad Social

El pasado 11 de noviembre de 2005, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto sobre prestaciones familiares de la Seguridad Social, unificando, en un solo texto, toda la normativa anterior existente. En esta nueva norma se regulan las asignaciones periódicas por hijo a cargo, así como las correspondientes a las prestaciones de pago único (por nacimiento o adopción del tercer hijo y por nacimiento o adopción múltiples). De igual modo, desarrolla la prestación familiar no económica que consiste en la consideración como período de cotización efectivo del primer año de excedencia laboral por cuidado de hijo, menor acogido u otro familiar.

El Real Decreto establece las reglas de determinación del cobro de prestaciones en los casos de custodia compartida, y completa la aplicación de todas las prestaciones por hijo a los supuestos de adopción. Para las personas discapacitadas, se recoge que la pensión de orfandad de los huérfanos discapacitados compute el doble en todos los supuestos (prestación por parto, prestación por tercer hijo o adopción múltiple).

En protección a la familia, el Real Decreto recoge la compatibilidad de la prestación por hijo a cargo con los ingresos de los hijos, cuando éstos sean inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional; la consideración como situación asimilada al alta en Seguridad Social de los períodos de excedencia por cuidado de hijo, menor acogido y otros familiares; y regula, con carácter general, que en caso de fallecimiento de la madre, el padre pueda disfrutar del período de permiso por maternidad.

Además de la regulación de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, el Real Decreto contempla las siguientes materias:

- Desarrolla las previsiones de la Ley Orgánica 1/2004 sobre consideración como cotizado a la Seguridad Social del período de suspensión de la actividad laboral o por cuenta propia, a causa de violencia de género.
- Se mantiene el percibo de la pensión de orfandad aunque el pensionista contraiga matrimonio en el caso de discapacitados con una minusvalía igual o superior al 65%.
- Por último, establece una garantía de pensión en los casos de sacerdotes, religiosos y religiosas de la Iglesia Católica secularizados.

Acuerdo de cooperación entre AISS/IOPS/OCEDE sobre pensiones complementarias y privadas

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización Internacional de Supervisores de Pensión (IOPS) y la OCDE han suscrito un acuerdo de cooperación en el área de pensiones privadas y complementarias. El primer objetivo del acuerdo será continuar desarrollando y actualizando la base de datos Pensiones Privadas y Complementarias AISS/IOPS/OCDE, que actualmente contiene perfiles acerca del funcionamiento y la regulación de planes de pensiones privados y complementarios, vigentes a enero de 2003, en 50 países alrededor del mundo. Se puede acceder a la base de datos a través de las páginas web de la AISS, www.issa.int/ssw y de IOPS www.iopsweb.or.

La base de datos, actualmente, cubre planes de pensiones ocupacionales, voluntarios y obligatorios, así como también planes personales de pensiones obligatorios, administrados en forma privada. En el futuro, la cobertura de la base de datos podría ser ampliada para abarcar a los planes personales de pensiones voluntarios. Una preocupación importante para todos los países es la provisión de pensiones sustentables y adecuadas a sus ciudadanos. Por ello, la base de datos Pensiones Privadas y Complementarias AISS/IOPS/OCDE es concebida como una ayuda para una mejor comprensión y evaluación de las realidades de la provisión de ingresos en la vejez en diferentes países.

Las deudas municipales con la Seguridad Social

Son más de 1.300 los ayuntamientos que acumulan deudas con la Seguridad Social, casi un 20% del total de las corporaciones locales de España. Las provincias de Cádiz y Málaga encabezan la clasificación de los mayores deudores (acumulan el 78,78% del total de la deuda), porque en ellas se encuentran los ayuntamientos que deben más a la Seguridad Social: Marbella, 84 millones de euros; Jerez de la Frontera, 43 millones y Torremolinos, 37 millones. Y la mayor parte de ellos coinciden con gobiernos locales del partido GIL. Municipios de otras provincias también se encuentran en esta lista, aunque tan sólo 229 están sometidos al procedimiento de deducción, que tiene como objetivo el control y recaudación, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de las deudas del sector público que se encuentren cargadas en vía ejecutiva. El resto de ayuntamientos presentan deudas de pequeña cuantía que obedecen a diversos motivos: pequeñas diferencias de cotización en los tipos, abono indebido del pago delegado de la incapacidad temporal, etc., las cuales suelen ser regularizadas voluntariamente sin necesidad de aplicarse el procedimiento de deducción. En total, el dinero adeudado asciende a 497,3 millones de euros. Estos datos han sido extraídos de un informe elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cerrado a 31 de agosto de 2005.Las razones de esta morosidad son explicadas de distinta manera, según de quién provenga la información. Mientras que fuentes parlamentarias nacionales no dudan en hablar de que, en ocasiones, falta profesionalidad y transparencia en la gestión local, incluidas las sociedades y empresas públicas creadas por las corporaciones locales, desde fuentes municipales la deuda se achaca a la falta de fondos, por la escasez de recursos que obtienen los ayuntamientos, de acuerdo con la Ley de Haciendas Locales. Esta última versión es la que mantiene la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que busca, en negociaciones con el Gobierno, acelerar la reforma de la Ley.

AGENDA

LIBROS

Gestión del absentismo por incapacidad laboral

Autor: *José F. Jiménez Galindo y Rosa Roma López*
Editorial: *DYKINSON, S.L, 2005. 286 p. ISBN: 8497724143*

La incapacidad temporal para trabajar derivada de enfermedad o accidente

Autor: *Tomás Sala Franco*
Editorial: *Tirant lo Blanch, enero 2005. 238 p. Monografías.*
1.ª edición. *ISBN 8484562107*

Esta obra analiza, desde el punto de vista jurídico, varios aspectos del régimen de incapacidad temporal de los trabajadores enfermos o accidentados y del régimen de prevención de las enfermedades o accidentes. Trata también otros temas como el alcance de la obligación establecida en el artículo 22 de la Ley de prevención de riesgos laborales.

Information and communication technology as enabler and instrument of social security transformation

(Conferencia internacional sobre las tecnologías de la información y de la comunicación en la seguridad social, Moscú, junio-julio de 2005)
Editorial: *Asociación Internacional de Seguridad Social, 2005. 292 p.*

Previsión social complementaria. Glosario de términos financieros, actuariales y contables más utilizados

Editorial: *Confederación Sindical de Comisiones Obreras, mayo 2005. 72 p. Cuadernos de Información Sindical, número 59*

Cuaderno de apoyo a las Comisiones de Control de Planes de Pensiones de Empleo y Juntas Directivas de Mutualidades de Previsión Social Empresarial.

El Procedimiento Administrativo para la evaluación de la Incapacidad Permanente

Autor: *José Andrés Álvarez Patallo*
Editorial: *Comares, 2005. 1.ª edición. ISBN 8481519316. 144 p.*

Este libro desmenuza los pasos a seguir en la tramitación de los procedimientos administrativos de evaluación de Incapacidad Permanente: iniciación de oficio, iniciación a solicitud de persona interesada (trabajadores, Mutuas, empresas colaboradoras, corporaciones locales y otras entidades o instituciones que cuentan con personal activo de la extinguida MUNPAL). El tercer capítulo se dedica a la instrucción del procedimiento y el cuarto a la terminación del mismo. En páginas siguientes se expone todo lo referido a la revisión del grado de Incapacidad Permanente a las reclamaciones y revisiones del procedimiento. Se completa el libro con índices y bibliografía.

RESÚMENES

EN ESTA PÁGINA SE RECOGEN LOS RESÚMENES DE LOS ARTÍCULOS PUBLICADOS EN LOS NÚMEROS 11 Y 12-13 DE NUESTRA REVISTA

Juan Velarde Fuentes

EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES VISTO EN 2003

Foro de Seguridad Social, nº 11 (mar. 2004), p. 4-12

Aproximación a las corrientes ideológicas que influyeron en la creación del Instituto de Reformas Sociales (IRS) en 1903. Se destaca la figura de Maura como artífice de esa creación, influido, a su vez, por defensores de las doctrinas económicas y sociales vigentes en Alemania; por partidarios de la doctrina social de la Iglesia, después de la publicación de la *Rerum novarum;* por políticos conservadores españoles; por krausistas, muy relacionados con la Institución Libre de Enseñanza, y por el Ejército, en la persona del General Marvá. El Instituto de Reformas Sociales recogió las ideas planteadas en el proyecto del Instituto de Trabajo y del propio IRS se derivaron el Instituto Nacional de Previsión, la Inspección de Trabajo y las leyes de huelga, del descanso dominical y del trabajo infantil.

Antonio Chozas Bermúdez

CIEN AÑOS DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Foro de Seguridad Social, nº 11 (mar. 2004), p. 13-20

Se presenta la historia del Instituto de Reformas Sociales (IRS) dentro de la trayectoria intervencionista del Estado en la llamada "cuestión social". Este intervencionismo se inició en la Primera República, con la regulación del trabajo de los menores. El siguiente paso fue la creación de la Comisión de Reformas Sociales en 1883, reestructurada en 1890. A pesar de su escaso eco, el Estado continuó reforzando su intervencionismo con la creación de un Servicio Especial de Estadísticas del Trabajo (1894), la aprobación de la ley Dato de Accidentes (1900) y la propuesta para crear el Instituto de Trabajo (1902). Con estos precedentes nació el Instituto de Reformas Sociales (1903), que supuso la consolidación del papel del Estado como elemento regulador en las relaciones laborales. El IRS fue un organismo consultivo y ejecutivo a la vez, cuyos primeros componentes y principales logros se encuentran recogidos en este repaso histórico, así como los elogios que muchos autores han escrito sobre él. El Instituto de Reformas Sociales fue absorbido por el Ministerio de Trabajo en 1924.

Jesús Blanco Conde

LOS CRÉDITOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY CONCURSAL

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 21-27

Comentarios al tratamiento de los créditos en la nueva Ley Concursal que reforma el sistema anterior al unificar la legislación sustantiva y procesal. Uno de sus objetivos es el de evitar que la prolongación del deterioro patrimonial o la descapitalización de la empresa impidan la satisfacción de los acreedores. Todo lo que afecta a los créditos de la Seguridad Social se comenta a través de varios apartados dedicados a los créditos contra la masa, los créditos privilegiados, la clasificación de créditos, el derecho de abstención y ejecución separada y el convenio. Se pone también de manifiesto el desajuste normativo sobre la regulación de la concurrencia y prelación de créditos, entre la Ley Concursal y la múltiple normativa extraconcursal existente.

Bernardo Gonzalo González; Bernardo Fernández Fernández

ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA: DISPERSIÓN DE FUNCIONES Y DESPOSESIÓN DE TAREAS

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 28-35

Denuncia de la situación de la Administración de la Seguridad Social española ante la pérdida de autonomía respecto de la Administración Central. Desarrolla este artículo la expropiación de tareas organizativas propias de la Seguridad Social y que se han reubicado en la Administración Central. En concreto, se hace referencia a la vía legal y reglamentaria, en que se basa esta tendencia, y a las incongruencias gestoras y de organización, tales como la falta de control en el desarrollo de la política de personal y la inexistencia de colaboración con empresas y mutuas de accidentes. La creación de un servicio común de la Seguridad Social, adscrito al Ministerio, y de un fondo de recursos que contradice el principio de unidad de caja, ha agravado la situación después del Pacto de Toledo. Se concluye proponiendo una vuelta a la descentralización gestora para la Administración de la Seguridad porque reduciría sus costes de gestión, reforzaría su eficacia y agilidad y se adaptaría mejor al proceso de transferencias autonómicas.

Domingo A. Sánchez Navarro

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 36-43

Planteamiento de la situación actual en la gestión de la Seguridad Social española en relación con las recomendaciones del Pacto de Toledo. Este estudio parte de la naturaleza jurídica de las entidades gestoras, de sus orígenes y de las reformas de que han sido objeto antes de la firma de dicho Pacto. Posteriormente se presentan las disfunciones actuales observadas en la gestión y se denuncian las manifestaciones disgregadoras que se han aprobado después de las recomendaciones del pacto de Toledo. Por último, se apoya la creación de un único organismo gestor para la Seguridad Social, por la ventajas que reportaría su actividad, aunque se reconoce que no es el proyecto de creación de la Agencia de Seguridad Social el que mejor haya recogido el carácter integrador y los principios informantes de esta Administración, ni las necesidades de organización y recursos para un óptimo funcionamiento.

Manos Unidas

EL FUTURO DEL MUNDO, COMPROMISO DE TODOS

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 44-46

Reflexiones sobre las consecuencias de la globalización en el mundo y las posibilidades que ofrece este fenómeno para lograr un desarrollo más igualitario de los pueblos. Desde el punto de vista de una organización católica, la globalización se contempla como un fenómeno portador de ambigüedades y de riesgos para la humanidad, que está acentuando cada vez más las diferencias entre los países pobres y los ricos. Ante esta desigualdad creciente, se denuncia el valor absoluto que se está concediendo a la economía de libre mercado, como único motor que mueve el mundo, y se hace un llamamiento a la solidaridad ciudadana para que se puedan cambiar estos parámetros. El futuro de las sociedades del tercer mundo pasa por el desarrollo de la "cultura del ciudadano", en la que los pobres deben ser los protagonistas en la construcción de su propio modelo de sociedad.

RESÚMENES

José Luis Tortuero Plaza

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL: UNA PERSPECTIVA GENERAL

Foro de Seguridad Social, nº 11 (mar. 2004), p. 5-13

Estudio introductorio sobre la prestación de incapacidad temporal (IT) en el que se presenta el estado de la cuestión, se realizan valoraciones críticas y se proponen fórmulas de solución que, a juicio del autor, permiten reflexionar y avanzar en los aspectos más controvertidos de la ordenación jurídica de esta prestación. El estudio se estructura en siete apartados en los que se examina la estructura normativa de la incapacidad temporal, el binomio control-gasto, las relaciones entre la IT y la invalidez permanente, la recaída, las altas médicas indebidas y la defectuosa coordinación de contingencias y situaciones.

Guillermo L. Barrios Baudor; Aurelio Desdentado Bonete

DELIMITACIÓN DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL: CONCEPTO LEGAL, REQUISITOS Y DISTINCION FRENTE A OTRAS SITUACIONES

Foro de Seguridad Social, nº 11 (mar. 2004), p. 14-21

Estudio de la incapacidad temporal centrado en la delimitación de la contingencia y en los requisitos para su concesión. En el primero de los apartados se presentan los problemas técnicos de organización de la protección y la definición legal de la situación protegida. En cuanto a los requisitos, se examinan detalladamente la afiliación y el alta, y el cumplimiento previo del período de cotización. En el apartado de afiliación y alta se estudian los casos en los que se exige estar afiliados a la Seguridad Social y aquellos otros en los que se permite cierta flexibilización (asimilación al alta, alta de pleno derecho y flexibilización judicial). En el apartado de cumplimiento previo del período de cotización se distingue entre los que lo requieren obligatoriamente y los que no.

Jesús Mª Galiana Moreno; Alberto Cámara Botía

EL SUBSIDIO POR INCAPACIDAD TEMPORAL

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 22-30

A partir del artículo 129 de la Ley General de la Seguridad Social, que trata de la prestación económica, se analiza el régimen jurídico del subsidio de incapacidad temporal, centrado en los elementos determinantes de su cuantía: la base reguladora y el importe del subsidio. El primero de estos elementos se estudia separadamente para las contingencias comunes y las profesionales y dedica otros epígrafes a la modificación de la base reguladora y a los casos que requieren un cálculo especial de las bases reguladoras según sea la situación del trabajador (a tiempo parcial y fijo discontinuo, contratado para la formación, pluriempleado o en huelga). Respecto a la cuantía del subsidio, se exponen los supuestos derivados de la aplicación de la Ley General de la Seguridad Social. Los resultados muestran una cobertura de los riesgos comunes notablemente inferior a los profesionales.

Emilio J. Miralles Crespo; Alberto Sendín Blázquez

ALTAS Y COTIZACIÓN EN LOS DIFERENTES REGÍMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE LA INCAPACIDAD TEMPORAL POR CONTINGENCIAS COMUNES

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 31-42

Estudio de la regulación actual de las altas y de las cotizaciones durante la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes. Las normas en las que se basa este estudio son el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social (Real Decreto 84/1996, de 26 de enero); el Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social (Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre) y el Reglamento General de Recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social (Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio). De entre las conclusiones generales aportadas por los autores, se destaca que la regulación de las altas se encuentra suficientemente desarrollada, a través de las normas actuales, mientras que la cotización necesita un mayor desarrollo normativo.

Juan Martínez Moya; Joaquín Samper Juan

LA INTERACCIÓN ENTRE LA INCAPACIDAD TEMPORAL Y OTRAS SITUACIONES PROTEGIDAS

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 43-55

Se examinan los momentos de nacimiento, subsistencia y extinción de la prestación de incapacidad temporal (IT), en su interacción con otras situaciones protegidas dentro del Régimen General de la Seguridad Social y del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, en el caso de la maternidad. Las prestaciones examinadas son el desempleo, la maternidad, la incapacidad permanente, la jubilación, el fallecimiento y las prestaciones por muerte y supervivencia, la protección familiar y las mejoras complementarias del subsidio. Se hace también una referencia a los fenómenos de interacción entre procesos de incapacidad temporal y, por último, a la relación de la IT con el contrato de trabajo en los casos de despido y de pluriactividad.

Faustino Cavas Martínez.

LA PRESTACIÓN DE INCAPACIDAD TEMPORAL EN LOS REGÍMENES ESPECIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 56-73

Exposición sucinta de las particularidades que presenta la prestación de incapacidad temporal (IT) en los regímenes especiales del sistema de Seguridad Social. Se inicia con el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA), sobre el que se presenta el carácter opcional de la cobertura, el nacimiento y duración del derecho, la cuantía de la prestación, los requisitos, las obligaciones formales y la gestión y control de la IT. Continúa con el Régimen Especial Agrario (REA), para el que expone las reglas comunes y las especialidades de los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena, dentro de ese Régimen especial. Respecto a la incapacidad temporal para los empleados de hogar se hace referencia a sus beneficiarios y los requisitos exigidos, al contenido de la prestación, al nacimiento, duración y extinción del derecho al subsidio y a la gestión de la IT. Finaliza la exposición con los Regímenes especiales de los Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón.

Yolanda Sánchez-Urán Azaña

INCAPACIDAD TEMPORAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 74-81

Estudio comparativo, respecto de una investigación anterior, sobre la mejora convencional de la prestación de incapacidad temporal (IT) en la negociación colectiva en España. En este caso, el análisis de la IT se aborda desde una doble perspectiva. Una general, en la que se precisa el marco legal de la mejora de esta prestación, no sometida a la obligación legal general de externalización de su gestión, y otra específica, limitada al análisis de los rasgos sustanciales de su regulación convencional. Diez años después, las conclusiones se acercan a las del primer estudio y a las reflexiones de la doctrina laboralista más actual. En primer lugar se observa una ausencia de actualización de regulación convencional de la IT, en función de las modificaciones legales y de los criterios jurisprudenciales recientes. En segundo lugar, se constata que la regulación de la mejora de la IT, en los convenios colectivos, es defectuosa, faltando concreción en muchos de sus aspectos.

Pilar García Perea

LA INCAPACIDAD TEMPORAL EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 82-93

Estudio descriptivo de la prestación de incapacidad temporal (IT) en los países miembros de la Unión Europea, excepto España. Se ha tomado como fuente de referencia la publicación comunitaria MISSOC (Sistema de Información Mutua sobre Protección Social), actualizada a 1 de enero de 2005, y se presentan los resultados individualizados por países, en orden alfabético de cada país en su propio idioma. Se observan, en general, muy pocas coincidencias en los elementos que configuran esta prestación: aseguramiento voluntario u obligatorio, condiciones requeridas, cuantías, período de cotización mínimo exigido, duración y cálculo de la prestación.

M.ª Jesús Montero Cuadrado

ASPECTOS SANITARIOS DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL (I)

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 94-99

Análisis de los convenios de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Administración de la Seguridad Social para el control de la incapacidad temporal (IT). Estos convenios tienen la finalidad de desarrollar, por un lado, un programa de actividades y, por otro, la fijación de un objetivo anual de racionalización del coste de IT. En el programa de actividades se destaca la informatización y transmisión telemática al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de los partes de IT, para el que la Comunidad andaluza cuenta con el sistema de información y gestión de la incapacidad laboral Sigilum XXI. Otras actividades son la tramitación y contestación motivada de propuestas del INSS y de las Mutuas; la formación en IT para profesionales sanitarios y la realización de pruebas diagnósticas complementarias que solicite el INSS. En cuanto a la racionalización del coste, se considera que los indicadores empleados no son los más adecuados para medir el esfuerzo del sistema sanitario, aunque se valoran, positivamente, los convenios entre ambas Administraciones.

José M.ª Vergeles Blanca; José Manuel Pajuelo Morán; Fermín Alonso Núñez; Dimas Díaz López

ASPECTOS SANITARIOS DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL (II): LA IT, UNA PRESTACION SANITARIA, ÉTICA Y SOCIAL QUE NECESITA MEJORAR PARA EVITAR LAS PARADOJAS

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 100-106

Reflexiones para lograr que los convenios firmados entre las Comunidades Autónomas y la Administración de la Seguridad Social, sobre la incapacidad temporal (IT), consigan racionalizar esta prestación. Se hace referencia a la necesidad de identificar un único agente, el médico de familia, para prescripción de la IT desde el ámbito sanitario, y a unificar la clasificación diagnóstica. También se reflexiona sobre la conveniencia de revisar los indicadores y cuadros de mando empleados para el cálculo del coste de la IT. La Comunidad Autónoma de Extremadura ha presentado este año el mejor indicador de coste por afiliado y mes, y, como conclusión a esta reflexiones, se insiste en la necesidad de continuar con los convenios de colaboración, estableciendo sistemas de información que cumplan con las características de homogeneidad, fiabilidad y estabilidad para mejorar la gestión de la IT.

Manuel Lamela Fernández

ASPECTOS SANITARIOS DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL (III)

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 107-112

Análisis del papel de los servicios de salud en el ámbito de la incapacidad laboral (IT), desde que la persona enferma hasta que se determina la imposibilidad de continuar con su trabajo habitual. El peso de la gestión directa de la IT lo llevan los médicos de atención primaria que, en la Comunidad Autónoma de Madrid, gestionan el 98% de las bajas por contingencias comunes, por lo que deben contar la formación, la información y el apoyo externo necesarios para el desempeño de sus funciones. También se debe contemplar una estrategia de colaboración con todos los implicados en el control de la incapacidad temporal (Servicios de Salud, INSS y Mutuas) para mejorar la calidad de la prestación. Según los datos actuales del Servicio Madrileño de Salud, las bajas laborales son más cortas pero han aumentado en número debido a que el control no tiene ningún efecto sobre la incidencia.

Pablo Fernández Abellán

ASPECTOS SANITARIOS DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL (Y IV)

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 113-119

Reflexiones sobre la trayectoria y situación actual de la Consejería de Sanidad de la Región de Murcia, en relación con la prestación de Incapacidad Temporal (IT). Las competencias en materia de IT las comparten el Servicio Murciano de Salud y la Inspección de Servicios Sanitarios y sus Órganos Directivos, dependientes de la Consejería. Este Servicio es el que gestiona el control de la incapacidad temporal, para lo cual disponen de varios programas de trabajo que desarrollan en las diferentes áreas regionales de inspección. Los datos de 2004 indican una disminución en la incidencia mensual de las bajas laborales (de 1,74% a 1,45%), y en la duración media de las mismas (de 63,08 a 54,69 días). Respecto al futuro, se considera necesario introducir modificaciones normativas en algunos aspectos de la prestación y continuar gestionando la incapacidad temporal desde la Administración Sanitaria y los Servicios Públicos de Salud.

RESÚMENES

María Dolores Santa-María

GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRESTACIÓN ECONOMICA POR INCAPACIDAD TEMPORAL: UNA GESTIÓN COMPLEJA

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 120-123

La gestión de la incapacidad temporal (IT) debe su complejidad a dos factores. En primer lugar al uso indebido de la prestación porque está siendo utilizada para proteger situaciones sociolaborales de otra índole. Y en segundo lugar porque existe una total separación entre quien concede la prestación –los médicos de atención primaria de los Servicios de Salud–-y quien es responsable de su abono –las Entidades gestoras de la Seguridad Social y las Entidades y empresas colaboradoras–. A pesar de las modificaciones legislativas incorporadas para racionalizar la gestión de la IT y controlar su gasto, éste se ha disparado en los últimos años, por lo que se insiste en la necesidad de incrementar la colaboración entre todos los gestores y en concienciar a la sociedad de que el gasto en IT es responsabilidad de todos.

Antonio V. Sempere Navarro; José L. Tortuero Plaza

DOS APUNTES SOBRE LAS MUTUAS PATRONALES Y SU GESTIÓN DE LA IT

Foro de Seguridad Social nº 11 (mar. 2004), p. 124-140

Ideas para un debate sobre el papel de las Mutuas en el Sistema español de Seguridad Social y, más concretamente, en la gestión de la incapacidad temporal (IT). Ante el aumento de las competencias que han experimentado las Mutuas, se propone para la reflexión el cambio de actitud de los poderes públicos hacia estas Entidades que ha pasado de una actitud crítica a considerarlas imprescindibles en materias como la gestión de la IT. Los sucesivos cambios normativos se han llevado a cabo sin el debate legislativo necesario y, a veces, con deslocalización normativa. El resultado de todo ello ha conducido a la insatisfactoria situación actual de paralización práctica, contradicciones conceptuales, reformas inacabadas y dudas interminables.