

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=ca>

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=es>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Análisis del desarrollo normativo de la
pieza fundamental en la gobernanza del
siglo XXI

Doctorando: Jose A. Alamillo Blanca

Director/a de Tesis: Judith Gifreu i Font

Departamento: Dret Públic i Ciències Historicojurídiques de l'UAB

Fecha de depósito de tesis: 16/09/2024

A mi familia y seres queridos
por su infinito e incondicional apoyo.

A todos mis amigos,
por estar a mi lado y apoyarme en mi camino.

A Judith Gifreu, por ayudarme a conseguir
lograr aquello que veía inalcanzable.

Contenido

ABREVIATURAS.....	6
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN	11
PARTE I.- LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LA <i>RES PÚBLICA</i> Y LA RELACIÓN CON LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL.....	18
CAPÍTULO I.- LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LA <i>RES PÚBLICA</i> . LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA NECESIDAD DE RESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA. LA NECESIDAD DE UN MARCO NORMATIVO PARA EL ESPACIO DEL DIRECTIVO PÚBLICO.....	18
1.1.- PRIMERA ETAPA: LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ESTADOS-NACIÓN. LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO WEBERIANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	19
1.2.- LA ENTRADA DEL NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	28
1.3.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL POST-NEW PUBLIC MANAGEMENT Y LA GOBERNANZA.....	59
1.4.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL FUTURO Y EL ROL DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN ÉSTA. LA NECESIDAD DE UNA NORMATIVA DE DIRECCIÓN PÚBLICA.....	86
PARTE II.- LA SOLUCIÓN DEL LEGISLADOR A LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. LA IMPORTANCIA O IRRELEVANCIA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO CONTENIDO ACTUALMENTE EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.....	96
CAPÍTULO II.- LA SOLUCIÓN DEL LEGISLADOR AL ESPACIO DIRECTIVO. EL ARTÍCULO 13 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. CONTENIDO Y AMPLITUD DE ESTE.....	96
2.1. LA BREVE PRESENCIA DE LA FIGURA DIRECTIVA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y EL DEBATE CONSTITUCIONAL DE LA MATERIA DIRECTIVA. PREVISIONES, FUNDAMENTOS, EXTENSIÓN Y LÍMITES.	96
2.1.1.- La cuestión directiva en la legislación española. Antecedentes y evolución de la figura.....	102
2.1.2.- La cuestión directiva en el debate constitucional. Previsiones, fundamentos, extensión y límites.	128
2.1.2.1- La interpretación actual: El modelo discrecional o de confianza política.....	132

2.1.2.2- La interpretación deseada: El modelo de designación bajo criterios profesionales.....	136
2.1.2.3- El contenido del artículo 103.3 de la CE. Extensión y espacio en la reserva de ley al debate directivo.....	144
2.2.1.- El contenido del artículo 13 del TREBEP. Análisis normativo.	163
2.2.2.- Unas breves reflexiones finales. La figura del directivo público tras quince años después de su positivización.	200
PARTE III.- LA PERSPECTIVA TERRITORIAL. LA POSITIVIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DEL ESTADO ESPAÑOL.	203
CAPÍTULO III.- EL DIRECTIVO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. DE LA LOFAGE A LRJSP Y EL DESARROLLO DE LA FIGURA DE DIRECTIVA PÚBLICA PROFESIONAL EN LA AGE.....	203
3.2.- EL REAL DECRETO -LEY 6/2023 DE 19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS URGENTES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN MATERIA DE SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA, FUNCIÓN PÚBLICA, RÉGIMEN LOCAL Y MECENAZGO Y EL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL DE LA AGE Y LA ORDEN TDF/379/2024, DE 26 DE ABRIL, PARA LA REGULACIÓN DE ESPECIALIDADES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DEL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL Y LAS HERRAMIENTAS PARA SU GESTIÓN EN EL MARCO DE LO DISPUESTO EN EL REAL DECRETO-LEY 6/2023.	229
CAPÍTULO IV.- LAS LEYES DE DESARROLLO AUTONÓMICAS Y EL DESARROLLO DEL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL AUTONÓMICO.	256
4.1. LA REGULACIÓN DIRECTIVA EN LA ESPAÑA AUTONÓMICA. PREMISAS GENERALES QUINCE AÑOS DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE EMPLEO PÚBLICO.	256
4.2.- LA REGULACIÓN DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN LAS CCAA. EL ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS NORMATIVAS.....	266
4.2.1.- Primera situación. La ausencia de previsiones en materia de dirección pública profesional en las CCAA de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Murcia y Navarra.	267
4.2.2.- Segunda situación. La normativa de la CCAA de Cataluña y el anteproyecto de ley de función pública. La dirección pública profesional y su gran ausencia.	275
4.2.3.- Tercera situación. Las regulaciones de las CCAA las Illes Balears, Asturias, Extremadura, La Rioja, Galicia, Valencia, Andalucía, País Vasco, y Castilla – La Mancha.....	286

4.3. REFLEXIONES FINALES. LOS ELEMENTOS COMUNES Y DISTINTIVOS DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LOS DIFERENTES DISEÑOS AUTONÓMICOS.....	367
CAPÍTULO V.- EL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN EL ÁMBITO LOCAL. LA REGULACIÓN BÁSICA CONTENIDA EN LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, DE 18 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL. LA ESPACIALIDAD DE LOS MUNICIPIOS DE MADRID Y BARCELONA.	378
5.1. CUESTIONES PREVIAS: LA HETEROGENEIDAD TERRITORIAL Y SUS MANIFIESTAS DIFICULTADES NORMATIVAS Y NO NORMATIVAS.....	378
5.2. EL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN LA NORMATIVA DE RÉGIMEN LOCAL BÁSICA. LOS DISTINTOS REGÍMENES. LOS MUNICIPIOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN COMÚN Y LOS MUNICIPIOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN.....	400
5.3. ESPECIAL REFERENCIA A LOS MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DE ESPAÑA. LAS SINGULARIDADES DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS DE LOS MUNICIPIOS DE BARCELONA Y MADRID.....	430
CONCLUSIONES	451
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	468
REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES	498
REFERENCIAS NORMATIVAS.....	506
REFERENCIAS WEBGRÁFICAS	524

ABREVIATURAS

Actualidad Administrativa	ADA
Administración General del Estado	AGE
Administraciones Locales	AALL
Administración pública	AP
Administraciones públicas	AAPP
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios	AEVAL
Asociación de Cuerpos Superiores de la Administración	FEDECA
Carta Europea de Autonomía Local	CEAL
Carta Municipal de Barcelona	CMB
Comisión de Reclutamiento y Selección para la Administración Pública	CRESAP
Comunidad Autónoma	CA
Comunidades Autónomas	CCAA
Constitución Española	CE
Decreto de 17 de junio de 1995 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales	ROAS
Diario Oficial de Castilla – La Mancha	DOCM
Diario Oficial de Extremadura	DOE
Diario Oficial de la Comunidad Valenciana	DOGV
Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya	DOGC
Documentación Administrativa	DA
Entidad local	EL

Entidades locales	EELL
Escuela de Administración Pública de Cataluña	EAPC
Escuela Nacional de la Administración	ENA
Funcionario de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional	FALCHN
Gestión Pública Tradicional	GPT
Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	LRSAL
Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público	LRJSP
Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas.	LIP
Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local	LMMGL
Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado	LOFAGE
Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	LRBRL
Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público	EBEP
New Public Management	NPM
Organismos Autónomos	OOAA
Organización para el Desarrollo Económico	OCDE
Post New Public Management	PNPM
Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de Alta Dirección	RD 1382/1985
Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba	

el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores	TRET
Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba	
el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.	TREBEP
Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba	
el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de	
Régimen Local	TRRL
Reglamento Orgánico Municipal	ROM
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica	REALA
Revista de Gestión y Administración Pública	GAPP
Revista Española de Derecho Administrativo	REDA
Revista española de Investigaciones Sociológicas	REIS
Sentencia del Tribunal Constitucional	STC
Sentencia del Tribunal Supremo	STS
Sentencias del Tribunal Constitucional	SSTC
Sentencias del Tribunal Supremo	SSTS
Tribunal Constitucional	TC
Tribunal Supremo	TS

RESUMEN

Castellano

La «presente investigación tiene por finalidad analizar, contextualizar y exponer las debilidades y fortalezas de la dirección pública profesional en el ordenamiento jurídico español, transcurridos más de quince años de la aprobación del artículo 13 de la legislación básica de empleo público hoy contenido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Asimismo, dicha obra pretende, mediante dicho análisis normativo, proponer aquellas modificaciones normativas que se consideren necesarias en aras de fortalecer el diseño institucional de dicha figura.

Català

La present investigació té per finalitat analitzar, contextualitzar i exposar les febleses i forteses de l'estat de la direcció públic professional en l'ordenament jurídic espanyol, transcorreguts més de quinze anys de l'aprovació de l'article 13 de la legislació bàsica de l'ocupació pública avui contemplada en el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic.

Així mateix, aquesta obra pretén, mitjançant l'anàlisi normatiu previ. Proposa aquelles modificacions normatives que es considerin necessàries amb la finalitat d'enfortir el disseny institucional d'aquesta figura.

English

The purpose of this investigation is to analyse, contextualise and expose the weaknesses and strengths of professional public management in the Spanish legal system, more than fifteen years after the approval of article 13 of the basic legislation on public employment now contained in Royal Legislative Decree

5/2015, of 30 October, which approves the revised text of the Law on the Basic Statute of Public Employees.

Likewise, this work aims, through this normative analysis, to propose those regulatory modifications that are considered necessary in order to strengthen the institutional design of this figure.

INTRODUCCIÓN

Como decía Hamel G., el cambio en la gestión es un cambio de construcción social, de las personas, y que debe empezar desde abajo. En este sentido, la presente investigación tratará de analizar las organizaciones públicas, sus responsables y los diseños implementados en las mismas, exponiendo las fortalezas y debilidades que en estos existen.

Subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales, subdirectores generales, coordinadores generales de área o de concejalía, titulares del órgano de apoyo a la junta de gobierno local, de la asesoría jurídica, gerentes, etc.; diferentes puestos de trabajo, diferentes funciones y un elemento común: todos pertenecen a la esfera de máxima responsabilidad de la Administración Pública. Sí, la esfera de la dirección pública profesional y la de los denominados «cargos de confianza» o «altos cargos».

Marcou G. decía que la alta función pública es una noción del tipo sociológico y una noción de tipo funcional que designa el nivel más alto de la jerarquía administrativa.

Para los ciudadanos, este espacio es aquel al cual se le asocian expresiones como «nombramientos a dedo», «enchufismo», «carguito» y muchos otros. Todos ellos, sin lugar a duda, peyorativos, tanto para el profesional que tiene la suerte de ejercerlo como para la institución a la que presentan y que, de fondo, ocultan el verdadero problema del sistema jurídico español respecto dicho asunto: la cuestión de la dirección pública profesional.

La dirección pública profesional, siendo la cúspide administrativa y el reflejo institucional de los máximos responsables de nuestras administraciones públicas, sigue enquistada, aun teniendo su impronta personalidad, en el mundo de la esfera política y los nombramientos bajo procedimientos discrecionales. En este contexto, la libre designación y la confianza, más allá de las capacidades o habilidades acreditadas, son el elemento nuclear que avalan la designación en el cargo.

Es aquí donde se haya el motivo de la presente investigación, que tiene como elemento principal el análisis, el contexto y la exposición de las fortalezas y debilidades que rodean los puestos de dirección y, en consecuencia, la regulación de la dirección pública profesional en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, también conviene exponer que se abordará, dentro de esta investigación, las funciones y competencias inherentes al mismo de acuerdo con las normativas vigentes y de aplicación. Asimismo, se buscará construir propuestas de *lege ferenda* en aquellos aspectos que, de acuerdo con la normativa actual, presenten disfunciones o puedan ser mejorables. Todo ello en aras de fortalecer el diseño institucional de dicha figura.

En las últimas décadas, las Administraciones públicas han adoptado un papel más proactivo en la gestión de los intereses ciudadanos, ampliando sus funciones en defensa del estado del bienestar, concepto arraigado en el artículo 1 de la Constitución Española. Este modelo se materializa a través de políticas públicas que impactan directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos y mediante reformas administrativas orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, en consonancia con el mandato constitucional del artículo 103.1. Como resultado, los sistemas administrativos han evolucionado hacia un «entramado administrativo» o «sistema red», que exige considerar la multiplicidad de factores que interactúan en cada asunto.

Paralelamente, el aumento de las demandas ciudadanas ha impulsado procesos de reforma y transformación interna en las administraciones públicas, con el objetivo de mejorar la calidad de sus servicios. Estos esfuerzos se han centrado en la investigación desde diversas disciplinas para optimizar la estructura burocrática y de gestión, enfocándose en la reducción de duplicidades, la simplificación de cargas administrativas, la eliminación de rigideces innecesarias, y el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas. Estas iniciativas buscan adaptar las administraciones a la creciente complejidad de la gestión pública y a las expectativas de una sociedad cada vez más exigente.

En este contexto, la Administración pública española afronta el reto de mejorar su organización interna y cumplir sus obligaciones constitucionales. Esto implica desarrollar mecanismos de coordinación entre administraciones para mejorar las políticas públicas y fomentar nuevos perfiles profesionales, especialmente en el ámbito de la dirección pública profesional.

Partiendo de dicha idea, esta investigación se centra en la dirección pública profesional, figura clave en la reforma administrativa. Se analizará desde el derecho positivo español y su organización territorial, profundizando en la «cúspide administrativa» que dirige los servicios públicos según directrices gubernamentales, con el fin de mejorar la vida ciudadana y evaluar sus fortalezas y debilidades institucionales.

Esta investigación no afronta un reto nuevo ya que el concepto del directivo público y el ámbito de la dirección pública profesional han sido objeto de estudio en diversas disciplinas de las ciencias sociales. Así pues, podemos analizar la dirección pública profesional desde enfoques tan variados como la psicología, el derecho y la ciencia política, por mencionar algunos. Sin embargo, esto no implica que se trate de un tema cerrado; por el contrario, adquiere una nueva dimensión desde la perspectiva del derecho administrativo, especialmente en relación con las leyes de transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno. Estas normativas, junto con la regulación del ejercicio de altos cargos y los códigos de conducta, han sido desarrolladas en los últimos años con el objetivo de mejorar la calidad institucional.

La problemática de fondo requiere atender al personal que ocupa, en el sistema español, el espacio de los puestos de dirección, entendiendo por éstos los puestos dependientes directamente del mandato de los representantes de la soberanía popular y sujetos a los planes de actuación de los mismos.

En España, los puestos directivos en la Administración pública, definidos en las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares, han sido tradicionalmente ocupados por personas designadas por razones de confianza personal o política. Este sistema, conocido como «spoil system» o

sistema de botín, se caracteriza por ser un circuito cerrado. El mecanismo de provisión predominante para estos puestos ha sido el sistema de libre designación, considerado excepcional y que otorga un amplio poder discrecional al órgano competente para el nombramiento. En esencia, el diseño normativo se ha basado en un sistema de nombramientos discrecionales, alejándose de criterios de profesionalización y mérito en la selección de directivos públicos.

De hecho, del análisis de las diferentes legislaciones (Estatal, autonómicas y local), se puede afirmar que, en la España del siglo XXI, no se ha abordado la cuestión directiva con la precisión que merece. Más al contrario, de dicho análisis (que se desarrollará en los presentes capítulos de esta investigación), se deriva una previa conclusión: en el ordenamiento jurídico español, no solamente no se ha configurado un verdadero régimen jurídico aplicable a dicho espacio, sino que podemos asentir que, en el sistema configurado para la cobertura de puestos de dirección pública, la confianza política tiene un rol predominante. Y todo ello, no porque no haya normas que positivicen o intenten abordar dicho asunto, que las hay y se analizarán en el presente estudio, sino porque la mayoría de los puestos que tienen su razón de ser bajo el prisma directivo se encuentran regulados bajo lo que se denomina «puestos de alto cargo», cuyos nombramientos recaen bajo personas idóneas y cuya idoneidad será apreciada tanto por quien propone como por quien nombra al alto cargo.

La conceptualización y delimitación de lo que debe corresponder al ámbito de la dirección pública profesional permanece en un estado ambiguo, similar al de sus orígenes: en la intersección entre la política y la Administración. Aunque se ha reconocido la existencia de un espacio a la dirección pública profesional, este reconocimiento tan solo ha servido para que aquel espacio haya sido ocupado, si no invadido, por el primero. En consecuencia, en el actual modelo de dirección pública profesional, la designación política y el nombramiento para proveer puestos directivos se han convertido en elementos prácticamente indisolubles.

Dicho sistema requiere de una reflexión, pues poco tiene que ver con las recomendaciones realizadas por los diferentes organismos internacionales, que se

fundamentan en la necesidad de profesionalizar las diferentes administraciones públicas y la necesidad de crear instituciones cada vez más transparentes, bajo roles diferenciados y que actúen con pleno sometimiento a las premisas de la objetividad e imparcialidad características del Estado de Derecho en el que nos encontramos.

Estos nuevos aires confrontan directamente con nuestra costumbre o cultura administrativa, la cual cuenta, hoy en día, incluso justificación constitucional (una interpretación retorcida de los arts. 23.2 y 97 de la CE), haciendo de nuestras Administraciones instituciones que, en lo que aquí nos atañe, no cumplen con su único y exclusivo propósito constitucional: servir con objetividad los intereses generales.

Además, tampoco debe pasar desapercibido que la falta de autocrítica y sentido de la reconstrucción de ésta, problema idiosincrático de la misma, únicamente daña la imagen institucional de la Administración pública española y la aleja de los ciudadanos. Porque, ¿qué sentido tiene plantear reformas de cualquier administración pública si, cuando lo que se espera y desea fruto de ésta (que no es otra cosa que fortalecer los principios y valores constitucionales y legales en pro de la mejora de la eficacia, eficiencia, responsabilidad por los resultados, etc.), por razones de costumbre y privilegios, con interpretable amparo legal, se niega e incluso se evade, dejando a un lado los temas de calado como el que nos atañe?

Así pues, el tema de la dirección pública profesional, aunque no es nuevo, sigue siendo relevante y requiere un análisis actualizado. Es necesario examinar el marco jurídico vigente, identificar sus debilidades y fortalezas y proponer modificaciones.

Por lo que se refiere a la metodología de trabajo, al ser un trabajo que se centrará en el marco jurídico y la respuesta que, desde la visión del derecho administrativo, se le ha dado a dicha figura, esta investigación partirá de un análisis dogmático-jurídico de los marcos jurídicos vigentes en el ordenamiento jurídico español y que resultan de aplicación, así como los criterios interpretativos definidos por la doctrina y la jurisprudencia.

La estructura que dará respuesta a esta investigación parte de una dicotomía. Por un lado, la presente obra se compone de partes que responden o pretenden responder a una pregunta de carácter genérico, y, por otro lado, tenemos los capítulos, insertos en cada una de las distintas partes, que concretan la cuestión de manera detallada.

Así, la primera parte, de las cinco en la que se compone esta obra, pretende dar respuesta al motivo de por qué es necesario legislar el espacio que le compete a la institución de la dirección pública profesional. Para conseguir ello, se acompaña el primer capítulo de la obra que, de manera cronológica dará respuesta a las diferentes formas de gestión de la res publica han existido, hasta llegar a lo que hoy en día conocemos como Gobernanza pública. En este sentido, se comprobará con ello que la transformación a marchas forzadas a la que están sometidas las administraciones públicas hace necesaria la legislar y construir el diseño normativo de dicho espacio bajo las premisas que su propio nombre indican: 1) dirección, 2) pública y 3) profesional.

La segunda parte de la obra tiene por finalidad introducir cual fue la respuesta del legislador a estas nuevas dinámicas de gestión pública, en relación con la figura del directivo público profesional. Dentro de esta segunda parte, se desarrolla el capítulo segundo de la obra, que tiene por finalidad exponer la solución del legislador al espacio directivo, haciendo hincapié en el artículo 13 de la legislación básica de empleo público, hoy contemplada en el vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La tercera parte de la obra, y en atención a la organización territorial administrativa existente en nuestro marco constitucional, pretende introducir un marco comparativo normativo de la cuestión directiva en las diferentes escalas de organización existentes en España, organización territorial de base constitucional. Para conseguir ello, la parte tercera de la obra se compone de tres capítulos. El primero de los cuales se dedica al análisis de dicho espacio en la Administración General del Estado, seguido del segundo, que trata la dirección pública profesional

desde el prisma o mirada autonómica, y finalmente el último capítulo, el tercero, dedicado a la normativa básica de carácter local.

Con todo lo anterior, la investigación tiene por objeto conseguir dar cumplimiento a lo dispuesto en el título de la presente obra, es decir, analizar el desarrollo normativo de la dirección pública profesional, esencial en la gobernanza del siglo XXI. Al concluir, se presentarán las conclusiones de la investigación y se ofrecerán una serie de recomendaciones legislativas a modo de *lege ferenda* en aquellas áreas donde sean útiles.

En conclusión, esta obra tiene como propósito proponer mejoras legislativas para dotar de mayor seguridad jurídica a la dirección pública profesional. Aunque este espacio ya existe, los siguientes capítulos demostrarán la necesidad de una mayor clarificación conceptual y concreción jurídica para lograr su efectiva profesionalización.

PARTE I.- LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LA *RES PÚBLICA* Y LA RELACIÓN CON LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL.

CAPÍTULO I.- LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LA *RES PÚBLICA*. LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA NECESIDAD DE RESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA. LA NECESIDAD DE UN MARCO NORMATIVO PARA EL ESPACIO DEL DIRECTIVO PÚBLICO.

Esta investigación se centra en el análisis exhaustivo de la figura del directivo público profesional en la Administración pública (en adelante AP) española. Aspira a proporcionar un análisis científico riguroso que contribuya a comprender y desarraigar prácticas poco profesionales con el objetivo de mejorar la calidad institucional de la dirección pública profesional.

Como preámbulo, los presentes subapartados del capítulo realizan una revisión de la evolución de las políticas de gestión pública, contextualizando la necesidad de atesorar una dirección pública profesional. Dirección pública profesional que sea considerada legítima en la toma de decisiones frente a la ciudadanía.

Para ello, se propone una interpretación profesional del artículo 97 de la Constitución Española (en adelante CE) que diferencie aún más los roles entre administración y gobierno.

El estudio pretende sentar las bases para la planificación y ejecución de políticas públicas alineadas con las prácticas de otros países desarrollados, contribuyendo así al avance de la profesionalización de la dirección pública en España.

1.1.- PRIMERA ETAPA: LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ESTADOS-NACIÓN. LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO WEBERIANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La reflexión atribuida a Miguel de Unamuno, «El progreso consiste en renovarse», ha trascendido su origen filosófico para arraigarse en la cultura popular bajo la máxima «renovarse o morir». Esta transmutación conceptual no solo refleja la adaptabilidad del pensamiento unamuniano, sino que también encapsula una verdad fundamental sobre la evolución de las instituciones sociales, particularmente aplicable a la AP.

En este contexto, el de la gobernanza contemporánea, la AP, gestora de las necesidades sociales es el principal activo de dicha premisa y se encuentra sujeta a ella por los principios de eficacia y eficiencia de las políticas públicas reconocidos en diversas legislaciones, como los son la CE y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) en sus artículos 103.1 y 3.1 respectivamente.

La metamorfosis continua de la AP es, por tanto, una respuesta a las exigencias cambiantes de la sociedad a la que sirve, catalizada por una multiplicidad de factores socioeconómicos y tecnológicos que redefinen constantemente el panorama de la gobernanza. En este sentido, numerosos son los ejemplos se pueden exponer: rol de la Administración en la sociedad -Estado pequeño vs Estado grande-, el papel de la globalización, la introducción y uso de las nuevas tecnologías, etc.

En respuesta a los factores referido anteriormente, desde las postrimerías del siglo XX, se ha observado una dinámica de reformas constantes en las estructuras administrativas a nivel global. Estas reformas persiguen un doble objetivo: por un lado, garantizar una gestión más próxima al ciudadano y, por otro, centrar la acción administrativa en la satisfacción efectiva de las necesidades sociales emergentes.

Este proceso de renovación administrativa no es meramente reactivo, sino que se erige como un imperativo estratégico para la supervivencia y relevancia de las instituciones públicas en un entorno de cambio acelerado. La capacidad de la Administración para reinventarse y adaptarse a nuevas realidades determina, en última instancia, su eficacia en la consecución del bien común y su legitimidad ante la ciudadanía.

En conclusión, la máxima unamuniana, reinterpretada en el contexto de la AP, adquiere una dimensión prescriptiva: la renovación constante no es una opción, sino una necesidad existencial para las instituciones que aspiran a mantenerse relevantes y efectivas en su misión de servicio público. En este sentido, las reformas que operan en las Administraciones públicas (en adelante AAPP) intentan, partiendo del meticuloso diagnóstico previo realizado sobre los problemas que los modelos administrativos generan, suplir y corregirlos, adaptándose a los nuevos tiempos y al contexto socioeconómico que impera en el entorno del momento.

Así pues, las transiciones o transformaciones que han venido sufriendo las AAPP y sus consecuentes entes institucionales hace que dichos procesos de reforma se conviertan en cuestiones de carácter dinámico donde la forma de proceder siempre resulta mostrar una cierta naturaleza cíclica, en el sentido de que, cuando el conjunto de cambios que se instauran comienza a consolidarse y arraigar en los quehaceres y la rutina ordinaria de la Administración, una nueva generación de reformas se alza en el horizonte.¹

Históricamente, después de la Revolución Francesa² y durante todo el siglo XIX, se fueron adecuando y consolidando los modelos establecidos como «Estado

¹ Cornejo Paz, E. Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol*. Núm. 52/53. Páginas 13-31.

² Cronológicamente el origen de la Revolución Francesa se establece en noviembre de 1799 con el golpe de Estado de Napoleón Bonaparte.

nacionales o Estados-nación modernos». Este fue el momento de la construcción de los denominados Estados-nación.

En esa misma ciudad, Francia, también nació la palabra más frecuentada en la jerga administrativa, burocracia. Ésta, creada a mediados del siglo XVIII por Vicent de Gournay, hacía referencia al poder de los funcionarios y empleados de la Administración estatal en la monarquía absoluta.

La burocracia es el instrumento –el medio– que permite sustentar en el transcurso del tiempo la eficacia³ y la coordinación de los diferentes servicios que se llevan a cabo, ya sea entre administraciones o entre administraciones y ciudadanos⁴, personas u organizaciones con o sin ánimo de lucro en igualdad de posiciones⁵. En el campo de la gramática, burocracia hace referencia a aquella organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.⁶

A nivel europeo, este proceso de estructuración y afianzamiento de los estados significó una adaptación de los poderes de los mismos y las distintas formas de gobernar, a las necesidades que en aquel contexto representaba el capitalismo (entre otros agentes encontramos una fuerte demanda en inversiones públicas, la necesidad de conseguir una igualdad de oportunidades material, etc.); o dicho de otra manera, esta adaptación significó la intención de proporcionar un mayor grado de bienestar a los individuos de una sociedad, el cual, por sí mismos, no podrían alcanzar.

³ García Pelayo, M. (1987). *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid. Editorial Alianza. Páginas 62 y ss.

⁴ Parejo Alfonso, L. (1983). *Estado Social y Administración Pública*. Página 137.

⁵ Lorenzo de Membiela, J.B. (2013). *Gestión pública y sus modelos internacionales*. *Actualidad Administrativa* (en adelante ADA). Número 12. Páginas 4 y ss.

⁶ Diccionario de la Real Academia Española (RAE). (Febrero 2022). Burocracia. Primera entrada. Disponible en: <https://dle.rae.es/?w=burocracia>

Este proceso, posteriormente analizado por profesores de Derecho Administrativo (por todos, Nuria Magaldi), fue conceptualizado por el iuspublicista alemán Ernest Forsthoff como la teoría de la «procura existencial».⁷

En este contexto de estructuración de los Estados-nación, el modelo que primaba la forma de entender la gestión administrativa, precisaba y encauzaba la actuación de los Estados-nación, era el modelo weberiano inspirado en el modelo de organización prusiana.⁸

La administración burocrática o administración burocrático-monocrática, como definió Max Weber en su obra «Economía y Sociedad», es la forma «más racional de ejercer una dominación». La dominación es la capacidad de influir en la conducta de los demás y lo es en los siguientes sentidos: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; cálculo, tanto para el soberano como para los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicación formalmente universal a toda suerte de tareas y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en

⁷ La teoría de la *procura existencial*, del iuspublicista alemán Ernest Forsthoff, defendía que el Estado debe proporcionar sino a todos, a una mayoría de la ciudadanía, el mayor grado de bienestar posible respecto a aquellas necesidades que el individuo no pueda proporcionarse por sí mismo. Forsthoff, influenciado por las tendencias de la sociedad industrial, la vida se había hecho más compleja y los bienes y servicios indispensables si iban multiplicando, y por ello, él opina que el Estado debe garantizar la posibilidad de realizar esas condiciones existenciales a través de la Administración Pública. En tal sentido, García de Enterría sostenía la tesis de que el Estado debe de orientar convenientemente la tarea de asistencia vital, de tal manera que, el ciudadano tiene el derecho y los poderes públicos la obligación de dispensar en éste, todo aquello que se requiera para poder subsistir de manera digna.

Para un mayor detalle de este, entre otros artículos de investigación, podemos exponer los publicados por Nuria Magaldi en 2007 y 2020. El primero, (2007). *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social. Ernest Forsthoff y la crisis de Weimar*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho. Serie de teoría jurídica y filosofía del Derecho. Número 48 y; el segundo, (2020). *El concepto de procura existencial (DASEINSVORSORGE) en Ernst Forsthoff y las transformaciones de la administración pública*. Revista de Derecho Público: Teoría y Método. Editorial Marcial Pons. Vol.1. Páginas 147-174.

⁸ Lukas, P y Overfelt, M. (2003). United Parcel service, Fortune Small Business. Volumen 13, número 3. Página 24; Nelson, K. (1992). Efficiency Wasn't Enough, So we learned how to dance. Computerworld, número 3. Página 33. Chase, R. y Aquilano, N. (1992). Operations Management. Illinois: Home wood. Página 533.

sus resultados.⁹ Con posturas similares, hay autores como Ivancevich, Konopaske y Mattesson¹⁰ que han defendido que la burocracia es un diseño considerado eficiente y provoca eficiencia debido a su organización estructural y especialización.

Hay distintos tipos de dominación. Max Weber definía tres: la tradicional, la carismática y la legal. En este sentido, la dominación legal –este tipo de dominación se caracteriza por definir y habilitar una serie de reglas y mecanismos para poder acceder al poder y otorgar un estatuto legal a aquél que lo ejerce– es la forma de dominación predominante en las sociedades modernas.

Así pues, Max Weber en su obra «*Parlament und Regierung*» destaca que «en el estado moderno el gobierno real no se realiza ni en debates parlamentarios ni en proclamaciones reales, sino en la actuación de la Administración en la vida diaria, necesaria e inevitable en manos de la burocracia».¹¹

El modelo burocrático que defendía Max Weber, denominado sistema racional-legal, partía de la idea o concepción del Estado como un todo uniforme, semejante e igualitario. Asimismo, este sistema de dominación se fundamentaba y justificaba sobre el pilar de la concepción de la legitimidad legal, la cual se instauraba sobre una serie de pautas de actuación, que eran las siguientes:

1. La tramitación de todas las cuestiones debe realizarse de manera escrita, formando parte de los expedientes.¹²

⁹Weber, M. (1964) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Página 178 y ss.

¹⁰ Ivancevich, J. M., Konopaske, R. y Mattesson, M. T. (2006). *Comportamiento organizacional*. 7 edición. México DF: McGraw-Hill.

¹¹ Weber, Max. (1918). *Parlament und Regierung*. Munich. Página 144.

¹²Una definición ajustada de expediente, tal y como se conceptualizaba en aquel entonces, nos la proporciona el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF) en su artículo 164, entendiéndose por tal el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas

2. El desarrollo es permanente y reglado.
3. Hay una separación completa entre el aparato administrativo y los instrumentos que utiliza, entre el patrimonio público y el patrimonio privado de los funcionarios y el lugar de trabajo y la vivienda de estos.
4. No existe apropiación personal del puesto de trabajo por su titular.
5. Existe una jerarquía orgánica mediante la cual se ordena, controla e inspecciona.
6. Las reglas de los procedimientos son técnicas o normativas y requieren de técnicos para su aplicación racional.

Este modelo se caracteriza por tener una inevitable disposición jurídica, entendiéndose por tal que la base del sistema debe sustentarse sobre el principio de legalidad, delimitando toda posible actuación a lo establecido por las normas del correspondiente ordenamiento jurídico, que, por otro lado, no tienen posibilidad de crear o dejar lagunas interpretativas.

Como se observa, este primer momento de creación o nacimiento de los Estados-Nación, donde predomina el modelo racional-legal, se caracteriza por ser un sistema administrativo fuertemente centralizado, burocrático y, esencialmente, formalista. En este sentido, todas las posibles resoluciones, decisiones, mensajes, en definitiva, cualquier tipología de actuación procedente de la administración, se realizaba o se debía realizar por escrito para asegurar que mediante esa forma de proceder se acometiera el ineludible principio de legalidad.

a ejecutarla. Éstos se forman mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.

En este contexto, se entiende que la AP de antaño exhibía, entre sus caracteres propios, los síntomas propios de imperio –jerarquía, carácter racional e impersonal, robustez, etc.– más que los valores que actualmente entendemos y consideramos que debe mostrar una AP (proximidad, mirada social, carácter personal, atención personalizada, etc.). Además, no puede pasar desapercibido que esta forma de proceder y razonar iba aparejada al contexto sociocultural del momento pues, en definitiva, el mundo y el avance tecnológico no eran los que hoy en día conocemos.

Mediante el sistema organizacional que Weber implanta en la AP, se busca eliminar todo rasgo de incertidumbre inherente a las diferentes conductas que realizan los seres humanos. De ahí que, entre otros mecanismos, se promulgue el uso de instituciones impersonales, deshumanizadas en extremo y rígidas.

Max Weber implanta y diseña un sistema de rutinas basado en los parámetros predeterminados legalmente (para Weber, los parámetros clave en la burocracia público profesional son: un acceso que se implante mediante sistemas de pruebas donde se valore el mérito, que la promoción interna sea el mecanismo de carrera profesional y que los procedimientos se guíen por pautas determinadas y establecidas –no políticas–) que, en su aplicación, conllevan la construcción de un sistema «ideal», entendiéndose tal término como sinónimo de puro, pero no perfecto.¹³ En este sentido, las connotaciones que el modelo de dominación legal presentaba y que lo caracterizaron fueron las de precisión, rapidez, fluidez, rigurosidad, etc.

Las tesis científicas defendidas por Max Weber concluían que, mediante este sistema, en el momento en que se tratasen tareas más complejas, el trabajo realizado no solamente constaría de mayor precisión, sino que retributivamente

¹³Mintzberg, H. (2003). Diseño de organizaciones eficientes. Edit. El Ateneo. Página 45.

resultaría más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración.

El modelo weberiano, acorde al contexto sociocultural de su época, aportó racionalidad e igualdad ante el Estado, precisión en las funciones de los empleados públicos y previsibilidad administrativa basada en la legalidad. Este modelo se caracterizaba por la rapidez en la toma de decisiones, donde cada pieza conocía su función dentro de marcos legales predeterminados, la uniformidad en los procesos y el establecimiento de un criterio único en relación con la disciplina y el orden en las actuaciones administrativas.

Ésta forma de actuar en la administración comportaba, en esencia, una estandarización que implicaba una reducción de costes, errores y conflictos, tanto internos como externos. No es de extrañar que dicho sistema, desde una perspectiva de orden, coherencia, eficacia y eficiencia, o lo que es lo mismo en el lenguaje coloquial, un remanso de paz intelectual marcase cuerpo, pues, parafraseando las palabras que expresó Max Weber, el modelo puramente burocrático es aquel que consigue llegar a los más altos niveles de eficiencia.

«La experiencia tiende a demostrar que el tipo de organización administrativa puramente burocrático, desde un punto de vista técnico, es capaz de lograr el grado más alto de eficacia. Es superior cualquier otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operatividad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella.»¹⁴

Así pues, mediante el sistema de dominación burocrático se produjo una revolución y progreso, puesto que los sistemas tradicionales de dominación – patriarcal, patrimonial, carismático– dejaron de concebirse como útiles para la

¹⁴ Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*, Volumen I. Fondo de Cultura Económica. México.

sociedad. En este sentido, de acuerdo con él mismo, el progreso hacia un Estado con normas predeterminadas «está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una Administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud cómo puede calcularse el rendimiento probable de una máquina».¹⁵

Sin embargo, el modelo weberiano también presenta limitaciones. Su eficacia se observa en contextos simples y lineales, donde no se requieren respuestas a diversas realidades. Este enfoque centralizado dificulta la adaptación ante adversidades territoriales, sociales o económicas. En resumen, la burocracia es adecuada en escenarios estáticos e inmutables, donde la realidad es constante.

Osborne y Gaebler¹⁶, indican que el modelo de Max Weber funcionó no por su eficiencia, sino porque resolvió problemas fundamentales. Proporcionó seguridad ante el desempleo y la vejez, estabilidad tras la depresión económica, y un sentido de justicia y equidad. Las burocracias, como señaló Weber, tratan a todos por igual y ofrecen servicios básicos esenciales durante la era industrial, como caminos, autopistas, cloacas y escuelas.

En la etapa de consolidación de los Estados-nación, el modelo de Max Weber se adaptó a la necesidad de establecer rutinas claras y centralizar la toma de decisiones en políticas públicas. Su jerarquía e inmutabilidad aportaban comodidad a las organizaciones de la época, evitando problemas de gestión y proporcionando orden.

¹⁵Weber, M. (1987). Ensayos sobre sociología de la religión. Volumen I y II. Madrid, Taurus.

¹⁶Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mass. Addison-Wesley.

Por otro lado, y des de la perspectiva de la dirección pública profesional, podemos intuir que la solución a la profesionalización de las instituciones públicas pasaba por la correcta y concreta determinación en los procedimientos. Que éstos estén preestablecidos y no circunscribirse a decisiones tomadas bajo premisas subjetivas y discrecionales, que acaben haciendo mutar el concepto profesionalidad en lealtad y confianza.

1.2.- LA ENTRADA DEL NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT.

El sistema racional-legal de la Administración burocrática instaurada por Max Weber predominó desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Este modelo, caracterizado por su eficacia y eficiencia en ámbitos limitados (estabilidad, empleo, vejez), logró bienestar social y control conforme a derecho.¹⁷

Prats i Català, J sostiene que el modelo de administración burocrática fue el paradigma inspirador de todo el movimiento internacional de reforma administrativa de los años cincuenta y sesenta. La racionalidad legal y gerencial burocrática, que ya había presidido la construcción histórica de los Estados Liberales de Derecho, fue también el modelo que inspiró, tras la Segunda Guerra Mundial, tanto la construcción institucional de los estados en desarrollo como la de los grandes servicios nacionales del bienestar característicos del estado social. Durante los años cincuenta y sesenta, el modelo burocrático no era una alternativa organizativa entre otras, sino el modelo expresivo de la racionalidad legal y gerencial, de validez y aplicación supuestamente universales (de hecho, eliminado

¹⁷Prats i Català, J. (2005). De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza. *Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública e Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Madrid. *INAP*. Página 99.

Cfr. Rodríguez Arana, J. (1998). Derecho Administrativo Español. t. I, Netbiblo. La Coruña. Página 17: para quien el Estado del Bienestar, heredero del Estado Social ya no se monopoliza en la alta burocracia, sino que es definido entre el propio Estado y los agentes sociales. Lo que es comprensible atendiendo a la función directiva sobre la Administración de los cargos políticos estatales.

el elemento democrático, inspiró también el desarrollo administrativo de los países del antiguo bloque comunista).

No obstante, a partir de finales del siglo XX, este modelo de gestión empieza a encontrarse fuertes cambios sociales que requieren de un análisis detallado.

Por de pronto, los modelos de base weberiana¹⁸, denominados modelos de gestión pública tradicional (en adelante GPT), se mostraron incapaces, debido a sus inherentes características, de dar respuesta a los nuevos retos que debía afrontar la administración, entre otros: nuevas demandas, globalización, nuevas formas de afrontar las relaciones ciudadano-administración, nuevas formas de entender el papel en los procedimientos administrativos, suministros eficiente de servicios, cambios tecnológicos, social-demográficos, etc.

La doctrina más relevante (por todos Bañon, R.; Aberbach, J. y Rockman, B.; y DeLeon, P. y Green, M) afirma que dichos cambios resaltaron la inoperancia del sistema, en atención a que el mismo era incapaz de respuesta rápida y adaptada a dichas necesidades, dando paso a otra manera de comprender la gestión.

Lorenzo de Membiela, en relación con las insuficiencias administrativas existentes en cuanto a términos de operatividad se refiere, defiende que en los modelos de GPT, dicha organización burocrática presentaba los síntomas de una organización descuidada, ineficaz en su mayoría, generando autosuficiencia económica, obsesión por el procedimiento, indiferencia hacia las necesidades de los administrados o clientes, inexistencia de responsabilidad política, exención de control fiscal, etc.¹⁹

¹⁸Weber, M. (1986). El político y el científico. Alianza. Madrid.

¹⁹Lorenzo de Membiela, J. B. (2008). Nueva Gestión Pública (NGP): *la necesidad de un cambio real y no sólo dogmático*. La Ley. Página 1.

Para el autor, el modelo weberiano era un modelo que, debido a su fuerte jerarquización e impersonalidad, carecía de la vertiente social y humana de la organización, de manera que no se creaban vínculos emocionales con los empleados públicos y éstos tenían compromisos únicamente contractuales.

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial²⁰, se percibieron unos densos, complejos y continuos cambios relacionados, todos ellos, con la transformación, modernización y reforma de la configuración como tal del esqueleto administrativo en los países avanzados. En este sentido, hubo una primera etapa que perduró hasta mediados de los años 80 en la que se priorizaron la reorganización de las estructuras estatales con la finalidad de conseguir mejoras en la eficiencia de éstas. Dichas reformas partieron de una distribución de las funciones y competencias entre los diferentes niveles de los órganos de gobierno y, de manera yuxtapuesta, se estableció una mejora de la coordinación entre las estructuras administrativas y el sector público institucional, para el cual el modelo weberiano o burocrático resultaba ser muy fructífero.²¹

Para Michael Blau, uno de los puntos de inflexión al cambio fue la ausencia de garantía en el cumplimiento de nuevos valores irrenunciables en la gestión como los son los principios de eficacia y eficiencia, necesitando por tanto «solicitar que se renueve desde sus mismos fundamentos el concepto de racionalidad administrativa» o, lo que es lo mismo, según la palabras de Prats i Català, J., «es necesario construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores representados por la legalidad, asuman y traten de poner remedio a sus

²⁰ El comienzo de la II Guerra Mundial, según los historiadores data en fecha 1 de septiembre de 1939 finalizando el 2 de septiembre de 1945.

²¹ Solo recordar que el modelo de Max Weber estaba creado y pensado para dominar una sociedad sencilla o simplista, en lo que a la relación con la administración se refiere. Ahora bien, con el nacimiento de otras nuevas demandas sociales, el transcurso del tiempo y las continuas complejidades asociadas a las necesidades de la población, dicho modelo basado en la rutina fraguó.

disfunciones mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales en las AAPP».

En este contexto²², las corrientes que buscaban la mejora del modelo establecido hasta el momento, conocidas bajo el concepto denominado *Nuevo Paradigma de la Gestión Pública*, intentaban modernizar, y por lo tanto enmendar, las viejas disfunciones características de la gestión de las AAPP tradicionales, adecuando la gestión administrativa a las nuevas percepciones de la realidad en relación con el contexto socioeconómico del momento.

Internacionalmente, este cambio de paradigma fue apodado como el nuevo modelo de gestión pública en el sector público, también conocido como la Nueva Gestión Pública o las *New Public Management*²³ (en adelante NPM).

Como afirmó Tony Blair, primer ministro del Reino Unido, esta corriente supone entender que «lo que hace un Gobierno y cómo lo hace debe ser la clave de su rol en la sociedad moderna».²⁴

Autores como Ramió Matas C., Hood C. o Ingraham P.²⁵ exponen que desde el NPM se cuestiona la superioridad técnica que se valora respecto de la burocracia en los modelos de la GPT. Se cuestiona, entre otros factores, por qué el mismo modelo tampoco aporta eficacia sobre el mismo y por qué en la práctica ha comportado

²²La crisis económica de los años 70 obliga a contener el gasto público y, en esencia primar la eficiencia en la diversidad de servicios por encima de todo.

²³ Un análisis exhaustivo del término lo realiza Thompson, F. (2007). *Defining the New Public Management. Advances in Comparative International Management* y Gruening, G. (2001). *Origin and theoretical basis of New Public Management. International Public Management Journal*. Volumen 4,1. Página 1-25.

²⁴ Blair, T. (1998). *La Tercera Vía*. El País Aguilar. Madrid.

²⁵Ramió Matas C. (2001). *El problema de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Número 21. Páginas 10-32.; Hood, C. (1991). *Public Management for All Seasons? Public Administration Review*. Núm. 69. Páginas 3-19.; Ingraham, P. (1997). *Play it Again Sam; It's Still not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. Public Administration Review*. Núm. 57. Páginas 38-54.

que en el desarrollo del Estado del Bienestar haya una proliferación de un hiperburocratismo que estimula la extensión y aumento de niveles organizativos que introducen ineficiencia en la gestión, así como un uso desmesurado de recursos públicos.

La voluntad del NPM consiste en ir hacia un modelo más económico y eficiente, dando cada vez más servicios, que éstos a su vez sean de mayor calidad y ejecutar programas más eficaces; así como introducir cambios en el control político (se fueron introduciendo paulatinamente mayores libertades a los gerentes para que pudieran acometer mejor su gestión). También se va hacia una exigencia de mayor transparencia en las instituciones y una mejora de aquellos ministros y líderes más comprometidos.²⁶

Así pues, el NPM como mecanismo de gestión de los servicios públicos constituye la respuesta a la crisis del modelo burocrático weberiano.²⁷

De acuerdo con las investigaciones halladas hasta el momento, se comprende que el origen del fin del modelo burocrático tuvo lugar por una serie de condicionantes presentes en la realidad de toda organización. Estos condicionantes fueron:

- la organización informal o espontánea que sucede en cualquier entidad que se encarga de gestionar y,
- la dejación de consideración de las características natas de los seres humanos, es decir, su mutabilidad.

²⁶ Pollit, CH y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford. Oxford University Press.

²⁷ Ormond, D y Löffler, E. (1999). “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”. *Reforma y democracia*. Núm. 13. Pág. 1 y Suleiman, E. (2000). “¿Es Max Weber realmente irrelevante? Gestión y Análisis de Políticas Públicas (adelante GAPP). Núm. 17-18. Pág. 3-17.

Ambos elementos significan la introducción de alteraciones en la ecuación utilizada hasta el momento para el desarrollo de la gestión administrativa.²⁸

Para Prats i Català, J. y Held, D., los elementos decisorios que motivaron la transición hacia el NPM fueron los siguientes:

- Crisis financiera de los Estados-Nación.
- Percepción decadente de lo público frente a lo privado.
- Avances tecnológicos.
- Globalización.
- Complejidad creciente en las interacciones gobierno-ciudadano.
- Entorno socioeconómico inestable.²⁹
- Demanda de mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos.³⁰

De acuerdo con las referencias expuestas, se revela que las tendencias reformistas en materia de gestión pública trajeron causa por dos elementos clave:

²⁸ En relación con los modelos burocráticos y sus diferentes matices aportamos los siguientes materiales de diferentes autores: Merton y su diseño de una burocracia basada en las consecuencias no previstas en los principios de la máquina, Philip Selznick y su experimento *Tennessee Valley Authority* en relación con la rigidez burocrática, la teoría de Katz y Khan sobre la organización supe racionalizada, el concepto sobre el sistema abierto que realiza Buckley, W. y el estudio realizado por Warren Bennis sobre la burocracia como sistema útil de organización.

²⁹ Prats i Català, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. *Las transformaciones de la Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid, INAP-IIG. Páginas 112-113; Held, D. (1997). La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolitan. Buenos Aires, Paidós. Página 120.

³⁰ Prats i Català, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. *Las transformaciones de la Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid, INAP-IIG.

- la falta de adaptación de las AAPP al nuevo panorama socioeconómico y,
- las nuevas necesidades y demandas generadas por la ciudadanía en este sentido.

En esencia, estamos ante el replanteamiento de las tesis implantadas hasta el momento respecto del modelo legal-racional burocrático en relación con la forma de gestionar lo público. Las tesis estrictamente formalistas de adhesión a las normas, especificación de funciones, autoridad y estructura, marcado y riguroso procedimiento empiezan a quedar en entredicho y dar paso a un nuevo modelo de gestión post-burocrática.

En esta gestión post-burocrática, las últimas reformas implementadas en el sistema han sido tendentes a buscar sistemas o fórmulas que permitiesen obtener de las AAPP un rol menos oficinesco y abúlico con las personas, entendiendo que el rol que éstas deben ofrecer debe estar visualizado en la proyección social, cercana, eficiente y, sobre todo, personal.

No se encuentra una definición o conceptualización exacta y determinada respecto de qué debe entenderse por las políticas derivadas de las NPM. No obstante, sí se recogen una serie de elementos comunes en éstas, encontrados en todos los procesos de modernización administrativa, ya sea en las propuestas legislativas de reforma de la administración nacional como los procesos de reforma de naturaleza internacional.

Las características de las políticas de las NPM divergen bastante del modelo anterior. Mientras que, como hemos mencionado, la esencia de la política de la GPT³¹ se caracterizaba por:

- Racionalidad legal.
- Jerarquía y estructura rígida.
- Impersonalidad en las relaciones.
- Adhesión estricta a normas y procedimientos.
- Centralización en la toma de decisiones.

Y presentaba como deficiencias del sistema:

- Incapacidad para responder rápidamente a nuevas demandas sociales.
- Ineficacia en la gestión de recursos.
- Obsesión por el procedimiento sobre los resultados.
- Falta de responsabilidad política y control fiscal.
- Ausencia de consideración de factores humanos y sociales.

³¹Pérez G., Ortiz D., Zafra J. L. y Alcaide L. (2012). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolució de les reformes en la gestió de les administracions públiques espanyoles. *Revista de Comptabilitat i Direcció*. (Vol. 13). Editorial ACCID. Páginas 129-150.

El modelo que nació de la cultura derivada de las políticas del NPM trata de sustituir la cultura burocrática y poner en el núcleo fundamental de las mismas el término de la elección pública (*The Public Choice*).³²

Así pues, el NPM busca modernizar la AP a través de la implantación de los siguientes factores:

- Introducción de técnicas de gestión privada en el sector público.
- Racionalización de estructuras y procedimientos.
- Revisión de los procesos de toma de decisiones.
- Incremento de la productividad de los empleados públicos.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Enfoque en resultados y satisfacción del ciudadano.³³

De acuerdo con Carvajal Fibla, B.C., el NPM se caracteriza por:

- La introducción de la competencia en el sector público y entre sectores públicos.
- La utilización de mecanismos característicos de la gestión privada en la AP.

³² Esta teoría, respecto de la que Johan Gustaf Knut Wicksell es considerado uno de sus padres, utiliza la economía como fuente de conocimiento de los problemas típicos en las ciencias políticas.

³³ Richards, S. (1994). El paradigma del Cliente en la Gestión Pública. *GAPP*. Número 1. Páginas 5-17; López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: *lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo*. En Thwaites, M y López A (eds.): Entre tecnócratas y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires, Prometeo Libros.

- La división de las entidades públicas en unidades independientes o agencias, etc.³⁴

Estos procesos de actualización de las AAPP se llevaron a cabo durante los años ochenta y buena parte de los noventa. Durante este período, se intentaron implementar nuevas formas de gestión administrativa, caracterizadas por introducir las economías de mercado como solución para mejorar la gestión pública tradicional. Es decir, el Nuevo Paradigma de la Gestión Pública, materializado en las políticas definidas como la filosofía del NPM, busca aprovechar las dinámicas del mercado e intereses, considerando a los ciudadanos como clientes y a los servidores públicos como administradores. En consecuencia, estas políticas trataron de privatizar las empresas públicas y disminuir el tamaño del aparato gubernamental.

Autores como Beltrán Villalva³⁵ defienden esta nueva forma de proceder de la Administración, argumentando que el papel de las instituciones y de los aparatos administrativos debe ser instrumental. Los dos fundamentos sobre los que se sustenta esta característica son la eficacia y la eficiencia, para ser utilizados por cualquier Gobierno elegido democráticamente. No debe olvidarse que la Administración es el instrumento mediante el cual un Gobierno lleva a cabo las políticas públicas presentadas en su programa electoral. En tanto que el Gobierno dirige la Administración³⁶, esta se convierte en el brazo ejecutor del mismo; es decir, el rol de la AP es ser la pieza fundamental que da capacidad operativa a cualquier gobierno en su búsqueda por dirigir el progreso del país, intentando en

³⁴ Carvajal Fibla, B. C. (2011). Hacia un modelo social de Administración Pública: de la burocracia a la gobernanza. Noticias jurídicas. Artículo recuperado de: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4613-hacia-un-modelo-social-de-administracion-publica:-de-la-burocracia-a-la-gobernanza/>

³⁵ Beltrán Villalva, M. (2000). El problema de la calidad en los servicios públicos. En Trinidad Requena, A. (coord.): Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. Páginas 23-36.

³⁶ Véase Constitución Española. Título IV, artículos 97 y ss. Boletín Oficial del estado, 29 de diciembre de 1978, número 311, páginas 29313 a 29424. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

todo momento satisfacer las necesidades de los ciudadanos bajo los imperativos de eficacia y eficiencia en clave de gestión privada.

Las nuevas tendencias en gestión pública tratan de empoderar y dotar de contenido las conductas sobre la elección de decisiones sociales. En este sentido, como han expuesto diversos autores, entre ellos Metcalfe y Richards³⁷, la idea subyacente detrás de esta nueva forma de proceder es la sustitución de las prácticas anticuadas de las AAPP por métodos actualizados de gestión de empresas privadas.

Las NPM introdujeron la idea de establecer las técnicas y procedimientos derivados de la gestión del sector privado en la AP basándose en dos premisas fundamentales:

1. la obtención de resultados (output) y,
2. la concepción del ciudadano como un cliente de la Administración.³⁸

Algunos autores, como Osborne y Gaebler³⁹, van más allá y hablan de la «reinención del gobierno» en relación con el nuevo rol que adopta la Administración.

Se considera más apropiado, como lo han hecho otros autores, hablar de cambio de paradigma en la gestión pública. Esta nueva forma de entender y realizar la gestión pública se caracteriza por la aplicación de técnicas que llevan al Gobierno

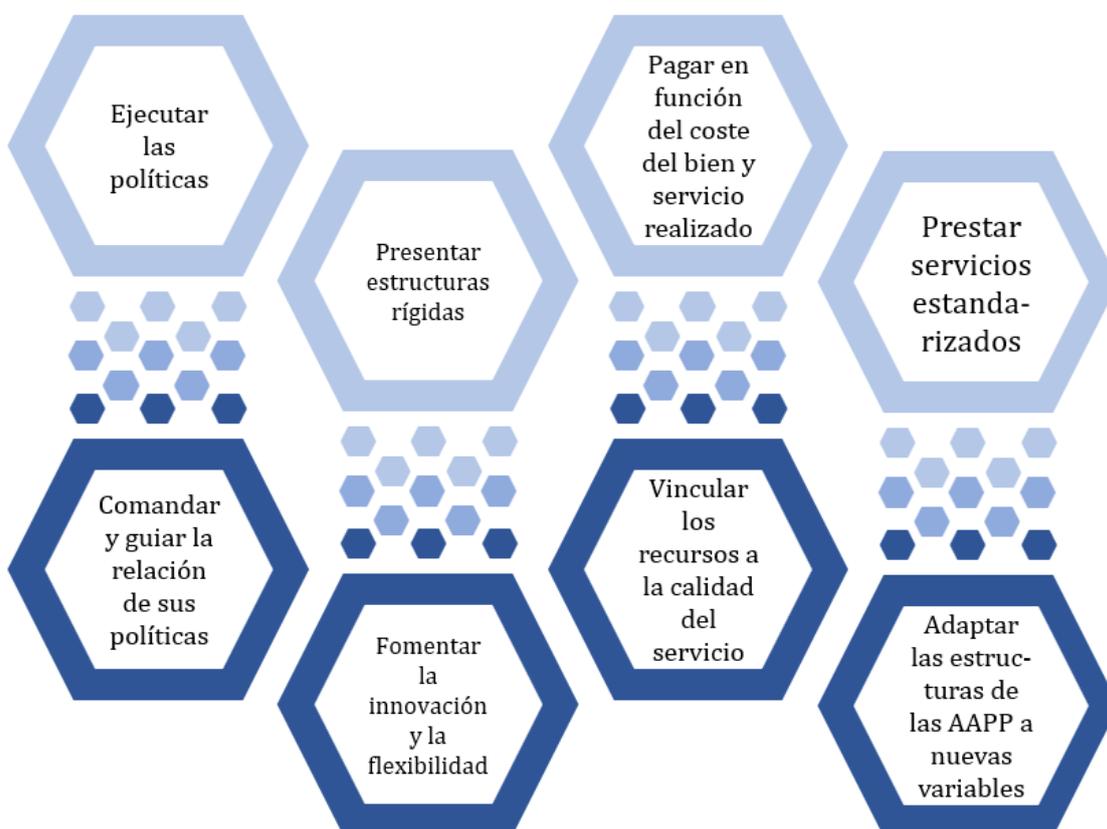
³⁷Metcalfe, L y Richards, S. (1987). *La modernización de la gestión pública*. INAP.

³⁸Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration Review*. Núm. 69. Páginas 3-19 y, (1995). The New Public Management in the 80's: variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, 20 (2), 93-109; Pollitt, Ch. (1995). Justification by Works or by Faith? Evaluating New Public Management. *Evaluation* 9 (2). Páginas 113-154 y, - (1995). Justification by Works or by Faith? Evaluating New Public Management. *Evaluation* 9 (2). Páginas 113-154.

³⁹Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mass. Addison-Wesley.

a tomar las riendas de la dirección. Como señala Gore, el objetivo es «impulsar un Gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando fuese posible, midiendo el éxito de las acciones de Gobierno en términos de satisfacción del usuario».⁴⁰

A modo ilustrativo, como cambios esenciales en la forma de proceder de la Administración que destacan diversos autores de toda índole (profesores, técnicos de la administración, etc.), se incluyen:



⁴⁰ Gore, A. (1993). *Creating a Government That Works Better and Cost Less*. Washington DC, GovernmentPrinting Office. Página 7.

Esquema 1: Evolución del modelo de gestión pública weberiano al modelo de gestión pública basado en las NPM. Fuente: Elaboración propia.

El elemento troncal en torno al que giran las políticas de gestión pública derivadas de las NPM, en relación con los recursos públicos, es la asunción de que no existe una pertinencia exclusiva del Estado sobre la gestión de estos. Por ello, se realizaron una serie de operaciones consistentes en la externalización de los servicios y prestaciones públicas en beneficio de terceros (agentes), independientemente de la finalidad que estos últimos persiguiesen. En este contexto, la pregunta «¿Quién realiza el servicio?» pierde relevancia frente a la importancia de que el servicio esté realizado.

La evolución del sistema burocrático al post-burocrático tendió a sustituir las estructuras y culturas burocráticas del pasado por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. El objetivo era lograr que el Estado desarrollase solo las funciones necesarias, pero de forma eficaz y efectiva⁴¹. En otras palabras, se entendía que el papel de intervención del Estado debía ser mínimo, con un amplio predominio de los conceptos de eficacia, economía y eficiencia.⁴²

En palabras de Prats i Català, J, las políticas de las NPM se caracterizaban por:

- La revalorización de la competitividad y la cultura empresarial.
- La colonización de lo público por el mundo de la empresa.

⁴¹López, A. et al. (2005). Entre el ajuste y la retórica: la Administración pública tras veinte años de reformas. En Thwaites, M. y López, A. (eds): Entre tecnócratas y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires, Prometeo libros.

⁴² Pollitt, Ch. (1993). El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia norteamericana. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Página 140; Ormond, D. y Löffler, E. (1999). “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”. Reforma y democracia. Núm. 13. Página 1.; Metcalfe, L y Richards, S. (1987). La modernización de la gestión pública. Madrid. INAP, entre otros.

- La centralización de las decisiones derivadas del ámbito del mercado.
- La aplicación de políticas monetarias.
- La reducción de cargas fiscales y sociales.
- La desregulación del mercado de trabajo.
- Las privatizaciones de servicios y empresas públicas.
- La limitación o reducción de las prestaciones sociales.⁴³

Este nuevo proceder en la idea de los servicios públicos implica entender la Administración como una sucesión o encadenamiento de contratos o compromisos entre sus miembros, y entre éstos y la Administración, rompiendo el esquema tradicional preconcebido de una administración rígida donde los supervisores y directivos deciden y toman las decisiones y los trabajadores las implementan o ejecutan. El posicionamiento organizativo del que parte el esquema gerencial es horizontal y no vertical, consiguiendo de esa manera menos rigidez y aumentando el valor de los productos de cooperación y colaboración.

Diversos autores han defendido que, debido a los problemas del sistema burocrático (como la falta de iniciativa o la incapacidad disciplinada⁴⁴), las nuevas técnicas de gestión pública se orientan hacia:

⁴³ Prats i Català, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. *Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. INAP. Madrid. Páginas 56-57.

⁴⁴ Villoria, M. (1997^a): Modernización Administrativa y gobierno postburocrático, en Bañón R. y Carrillo, E. (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Editorial; Echeberría, K. y Mendoza, X. (1999). *La Especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público*. Losada (ed.): *¿De Burócratas a Gerentes?*. Washington DC, BID.

- Un modelo eficiente en términos económicos, dirigido a la reducción del gasto y lucha contra el déficit.
- Una fuerte orientación al servicio público, enfatizando la calidad del servicio.
- La consideración del ciudadano como cliente.
- El logro de la receptividad de la Administración.

Este enfoque plantea la desagregación de funciones separables en cuasi contractuales o de cuasi mercado, introduciendo distinciones proveedor/cliente y reemplazando las anteriores estructuras unificadas de planteamiento y provisión de servicios.⁴⁵

La transformación ideológica busca, primordialmente, considerar al administrado como cliente. Esto implica entender que las necesidades de las personas, únicos destinatarios de los servicios administrativos y fiscalizadores de su acción y calidad son las que deben preocupar a las Administraciones. Se trata de una estrategia que antepone el cómo (la forma de gestionar) al qué (el modelo de Estado que se desea implantar).⁴⁶

Para López, A. el modelo plantea la transformación de la AP «como un requisito técnico destinado a perfeccionar los medios sin prestar atención al problema de los fines. También, en el marco acotado de este planteo, los conflictos entre los actores políticos y la burocracia están asociados a una concepción estrictamente

⁴⁵Longo Martínez, F. (2004): Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona, Paidós.

⁴⁶Ramió Matas, C. (2001). El problema de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: *modelo de Estado y cultura institucional*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Número 21. Páginas 10 a 32.

productivista de las organizaciones punto por el mismo motivo como los propios ciudadanos pueden ser concebidos como clientes, alentados por el único propósito de demandar opiniones diferenciadas de servicios a una Administración centrada en los resultados y capaz de satisfacer las elecciones individuales como lo promete el mercado».⁴⁷

El nuevo paradigma de gestión pública va más allá del mero cómputo del gasto organizacional. Busca una visión transversal de la realidad a través de la relación administración-cliente. Dado que muchas de las técnicas a implementar ya habían sido desarrolladas por el sector privado, se busca trasladar estas ideas del mercado privado a las AAPP.

Ormond y Löffler⁴⁸ argumentan que la Nueva Gestión Pública (NGP) representa una respuesta a los siguientes desafíos:

- Limitaciones fiscales al crecimiento del sector público frente a infinitas demandas de ciudadanos mejor educados.
- Búsqueda de formas más efectivas para implementar políticas públicas.
- Manejo de la incorporación a un mundo de interdependencia acelerada y dinámica impredecible.
- Presión de grupos empresariales para promover un sector público más conducente a los negocios, la inversión y el suministro eficiente de servicios.

⁴⁷ López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En Thwaites, M y López A (eds.): Entre tecnócratas y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires, Prometeo Libros.

⁴⁸ Ormond y Löffler, Op. Cit.

- Cambios de valores que cuestionan la AP desde el interior y el exterior.
- Cambios tecnológicos, especialmente en la difusión de información.
- Cambios sociodemográficos, particularmente el envejecimiento poblacional.

Claro ejemplo de esta nueva manera de proceder fue la práctica habitual de externalizar gran parte de los servicios públicos.

La nueva realidad plantea que los servicios que se prestan desde las AAPP deben ser de calidad, cumplir con los estándares marcados por una sociedad cada vez más global y exigente en cumplimiento de su labor principal que es garantizar el interés general. Ello proviene, como enfatiza Sánchez Morón⁴⁹, de la naturaleza institucional de la Administración y, es por esta razón que, tenemos que entender que ésta no es un sujeto jurídico como cualquier otro, sino que es un poder público que tiene por finalidad, servir los intereses generales.⁵⁰

En segundo plano, las nuevas teorías de gestión pública perseguían la introducción de la calidad en la gestión, así como factor de naturaleza u origen más mercantil como la rentabilidad, obtención de resultados, valoración de costes, competitividad, orientación al cliente, preocupación por la eficiencia, etc. Es decir, las políticas de la NPM pasan a entender que la manera de generar y dar eficacia y eficiencia en la AP en el nuevo contexto global pasan por adaptarse a esta nueva realidad implantando un funcionamiento o medidas más características de los

⁴⁹Sánchez Morón, M. (2012). Derecho Administrativo. *Parte general*. Ed. Tecnos. Página 42.

⁵⁰Según Sánchez Morón, Miguel “[...] El interés general se define como un acuerdo con los valores y principios de la Constitución, por los órganos que ejercen el poder político en representación de los ciudadanos y por elección de éstos [...]”. (2012). Derecho Administrativo. *Parte general*. Ed. Tecnos. Página 42.

mercados⁵¹ (consistía en dejar atrás las políticas burocráticas que resultaron ser nefastas e ineficientes por su rigurosidad).

Desde el posicionamiento del trabajo colectivo realizado por los empleados públicos, con la introducción de las NPM, se pretende poner énfasis y destacar, además de los elementos expresados anteriormente, el elemento humano. En esta nueva perspectiva, las NPM pretenden alejarnos de las viejas prácticas procedimentales y burocráticas que poco tenían en consideración el capital humano, el equipo.

Las nuevas teorías de gestión pública buscan:

- Introducir calidad en la gestión.
- Incorporar factores mercantiles como rentabilidad, obtención de resultados, valoración de costes, competitividad y orientación al cliente.
- Adaptar la AP al contexto global mediante medidas características de los mercados.
- Enfatizar el elemento humano en el trabajo colectivo de los empleados públicos.
- Alejarse de prácticas burocráticas rígidas que descuidaban el capital humano.

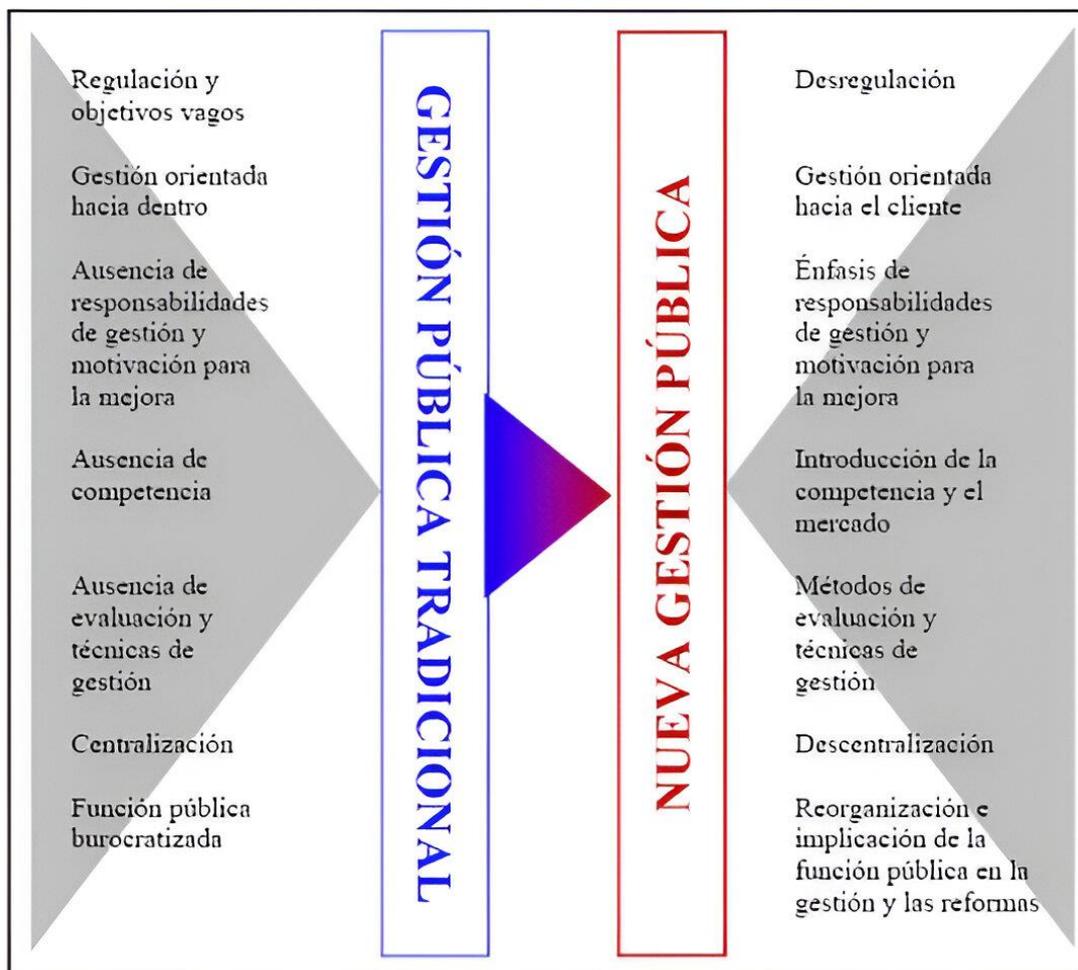
⁵¹ OCDE (1993). Gestión de recursos humanos y tecnología de fabricación avanzada. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; OCDE. (1999) Evolution de la gestión des ressources humaines dans les administrations publiques. París.

- Promover la desregulación, la negociación y la participación de los funcionarios en tareas de gestión.

Drucker, P.T.⁵² sostiene que el nuevo capital es el trabajador formado que aporta conocimientos adquiridos mediante educación sistemática, en lugar del que aplica habilidades manuales. En esta línea, el Libro Blanco del año 2000 afirmaba que una economía global competitiva se basa en procesos intensivos en conocimiento, requiriendo políticas que favorezcan la generación, mejora y explotación del conocimiento en todos los entornos vinculados al mundo productivo.

Las nuevas técnicas en gestión pública buscaban profesionalizar la administración y encaminarla hacia un modelo que dotara a las estructuras administrativas de un sentido profesional, así como de calidad y eficiencia. Esto implicaba hacer una autocrítica de las conductas del pasado para que estas cesaran en el futuro.

⁵² Drucker, P.T. (1975). La gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas. Buenos Aires. El Ateneo.



Esquema 2: Diferencias entre el modelo de gestión pública tradicional y el modelo de la nueva gestión pública. Fuente: Cuadro adaptado de Montesinos Julve de 1998.

El fenómeno de las NPM no es un todo uniforme, sino que se compone de diversas variantes que se han entrelazado para lograr objetivos comunes. Diversos autores han interpretado estos objetivos de manera diferente. Christensen y Laegreid⁵³ argumentan que más mercado, más gestión y más autonomía producen mayor eficiencia, sin efectos secundarios sobre otros valores del sector público, como el control político. Por otro lado, Guy P.⁵⁴ enfatiza principios como la delegación de funciones, el énfasis en los resultados, la relativización de los procedimientos, la

⁵³Christensen, T. y Laegreid, P. (2005). El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión Política y Pública*, v. XIV. México. INAP. Página 568.

⁵⁴Peters, G. (1999). *La Política de la Burocracia*. México. Fondo de Cultura económico.

autonomía gestora, la concreción de objetivos y la adopción de estrategias gestoras del sector privado. Además, propone la concurrencia de oferentes en la prestación de servicios, la desagregación de las entidades públicas en unidades más pequeñas y la externalización de servicios (outsourcing) como formas de mejorar la gestión pública.

Olías de Lima⁵⁵ entiende que, en lo que respectan a las políticas de las NPM, deben incluirse factores como:

- la reducción del tamaño del sector público,
- la descentralización de las organizaciones,
- jerarquías aplanadas con rendición de cuentas,
- ruptura del monolitismo,
- especialización, clientelismo e innovación,
- cambio de cultura,
- responsabilidad en la gestión,
- desburocratización y competencia,
- etc.

Uno de los patrones singulares de éste nuevo paradigma de la gestión pública fue la organización de las AAPP basándose en las prácticas gerenciales del sector

⁵⁵Kliskberg, B. (1989): *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid. INAP.

privado⁵⁶. Dicho modelo recibió varias denominaciones, de del calificativo expuesto de las *NPM*⁵⁷ hasta el término *Mangerialism*.⁵⁸

Mediante la implementación de los modelos gerenciales, las *NPM* quieren transformar las relaciones entre el Gobierno y la sociedad⁵⁹, yendo más allá de la mera reforma del sector público. Dicho cambio no implica una reestructuración de las organizaciones o reconfiguración de éstas, sino que representa una nueva filosofía y forma de entender cómo debe realizarse y llevarse a cabo la gestión administrativa.

El gerencialismo se introduce como una estrategia que persigue un mayor control del aparato administrativo con el objetivo de potenciar la eficiencia, eficacia y los resultados perseguidos de las AAPP. Estos resultados deben orientarse a la mejora de los servicios públicos y la garantía de los intereses generales.

El modelo gerencial, como parte del proceso de reforma del Estado, implementa un sistema rediseñado que combina elementos públicos y privados, desregulando espacios y promoviendo políticas estatales que generan bases y medios de rentabilidad para el sector privado.⁶⁰

⁵⁶ Pollitt, Ch. (1993). El gerencialismo y los servicios públicos. *La experiencia norteamericana*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Página 140.

⁵⁷ Hodd, C. (1991). "A Public Management for all seasons?", en *Public Administration*. Número 69. Marzo. Página 8.

⁵⁸ Pollitt, Ch. (1993). El Gerencialismo y los servicios públicos. *La experiencia norteamericana*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

⁵⁹ Hughes, O. (1996). "La nueva gestión pública", en Subirats, J. y Brugué, Q. (comp.), *Lecturas de Gestión Pública*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. Página 111.

⁶⁰ Alonso Benito, L.E. (1999). Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. *Política y Sociedad*. Universidad Autónoma de Madrid. Número 31. Páginas 7-35.

Nacido en el ámbito académico y con el objetivo de estructurar los cambios que la sociedad reclamaba en las organizaciones y gestiones del gobierno⁶¹, el modelo gerencial o las NPM se conceptualizan como un programa concertado de reforma del sector público. Este programa busca reemplazar el rol de la administración por el de la gestión y sustituir la burocracia formal por contratos en el mercado, con el fin de reducir el tamaño del sector público.⁶²

Se trata de cambiar la manera de entender el rol de la Administración y las funciones que esta debe asumir, pasando de administrar a gestionar. Esto implica:

- llevar la iniciativa,
- plantear proyectos ante las necesidades sociales de acuerdo con criterios de mercado y,
- resolver problemas sociales.

La gestión pasa a formar parte integral del rol de las AAPP, aportando soluciones concretas a problemas sociales diagnosticados. De esta manera, se cumple con el criterio de «efectividad» o, como destacan algunos autores, se establece el éxito como criterio de legitimidad de la AP.⁶³

En suma, las Nuevas Políticas de Gestión (NPM) fueron el motor del cambio en las reformas administrativas, buscando transformar un sistema esencialmente burocrático en uno más descongestionado y adaptado a las necesidades del

⁶¹ Echevarría, K. (2000). La administración pública en la era del management. Temas de la administración local. *Centro de estudios municipales y de cooperación internacional (CEMCI)*. Núm. 68. Granada. Páginas 45-67.

⁶² Shafritz, J.M. (1998). *Internacional encyclopedia of public policy and administration*. Westview Press. Colorado. Página 1489.

⁶³ Parejo, L. (1995). *Eficacia y Administración*. Tres estudios. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.

mercado. Este enfoque ha sido adoptado por los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁶⁴

Para el desarrollo adecuado de estos cambios, resulta imprescindible el papel de los gerentes, entendidos como las personas que llevan la gestión administrativa de las instituciones⁶⁵.

Los gerentes son el elemento que lleva a cabo el diseño, definición, materialización, ejecución y seguimiento de la política pública. Es la persona que toma la responsabilidad por la acción del sistema, de la gestión de la misma y de los resultados obtenidos.⁶⁶

Para López Pulido, J.P. los gerentes son aquellas personas con las habilidades de planificar, organizar, decidir, coordinar, controlar el proceso, evaluar resultados, priorizar, comunicar (motivar, corresponsabilizar), monitorizar (definir estrategias globales, objetivos, políticas), mandar, etc. Estas habilidades son las que los legitiman como autoridad suficiente.⁶⁷

Por otro lado, el estudio realizado por el autor H. Mintzberg en Canadá revela que los rasgos definidores de los gerentes son:

- La relación interpersonal.

⁶⁴OECD. (1999). "Synthesis of reform experiences in nine OECD countries: government roles and functions, and public management: government of the future: getting from here to there. Symposium to be held in Paris. 14-15 September.

⁶⁵ Real Academia Española. (2020). "Gerente." M y f. Def. 1ª. Diccionario de la lengua española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/gerente?m=form>.

⁶⁶ Sue Richards. (1994). El paradigma del cliente en la gestión pública. GAPP. Nº1. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/3/3>

⁶⁷ López Pulido, J.P. (1997). El gerente municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública. *Revista de estudios de la administración local y autonómica* (en adelante REALA). Núm. 274 – 275. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/8960/9009>

- El manejo de la información.
- El poder de decisión.

Una línea similar presenta la investigación llevada a cabo por John Cotter de la Universidad de Harvard sobre los gerentes públicos americanos. En ella determina que los rasgos que definen la figura del gerente son:

- La capacidad decisoria.
- La capacidad de discernir lo que son los temas estratégicos.
- La capacidad de construir redes de contactos internos y externos.
- La implementación de las decisiones.

No obstante, la característica más importante de los gerentes es su propia consideración como directivos, es decir, como una figura distinta del técnico y del gestor. En este sentido, Longo Martínez, F. siguiendo los estudios realizados por H. Mintzberg conceptualiza al directivo como aquellos que: «en las Administraciones desempeñan cargos u ocupan puestos de carácter ejecutivo, asumiendo la dirección de los procesos a través de los cuales se ponen en práctica las políticas y se producen los servicios públicos, situados al frente de unidades o entes específicos e investidos de autoridad jerárquica y respondiendo e interactuando junto al nivel político, de parcelas concretas de la actuación administrativa».⁶⁸

Los gerentes, directivos diferenciados de los técnicos y gestores tienen el objetivo de adecuar las organizaciones a las necesidades del contexto, utilizando diversas

⁶⁸ Longo Martínez, F. (1996). Políticos, Directivos, y Sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas. Separata Papers. N.º 148. ESADE. Pág. 5

técnicas de organización y gestión que autores como Mendoza J., han clasificado en tres grandes grupos⁶⁹:

- Técnicas gerenciales.
- Técnicas empresariales.
- Técnicas relacionadas con el desarrollo de habilidades directivas.

Respecto de las **técnicas gerenciales** destaca el rol proactivo del gerente. El gerente debe observar de manera transversal todos los movimientos y percatarse de los cambios. Su capacidad analítica y planificadora se centra en anticiparse y adaptarse a los cambios, reflejando la visión estratégica de la persona responsable de la gestión.

Paralelamente, desde la perspectiva de la acción, denominada en el terreno empresarial como la perspectiva operativa, los responsables de la gestión administrativa deben garantizar el buen desarrollo de las operaciones comunes y la consecución de los propósitos establecidos. Los instrumentos característicos de estas técnicas incluyen la planificación estratégica, la dirección por objetivos o proyectos, y actitudes proactivas hacia el entorno y la gestión de los procesos de cambio.

Las **técnicas empresariales** son métodos o procedimientos del área empresarial que buscan mejorar todos los aspectos de una actividad determinada. Mediante la interacción de estas diversas habilidades, se pretende mejorar el funcionamiento de una empresa. Aquí, las herramientas utilizadas incluyen el marketing, la gestión

⁶⁹ Mendoza, J. (1990). “Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración pública en España”. Documentación Administrativa (en adelante DA). Núm. 223. Madrid, julio-septiembre.

financiera, la gestión informativa y de control, la dirección de recursos humanos y la organización de operaciones.

En relación con las **técnicas relacionadas con el desarrollo de habilidades directivas**, muy características del mercado privado, éstas se enfocan en desarrollar las capacidades de las personas para generar y asumir aptitudes directivas. Entre estas capacidades se encuentran:

- la capacidad de trabajar en equipo,
- el liderazgo,
- la capacidad de asumir la diversidad y complejidad,
- capacidad para tomar decisiones,
- valentía y coraje,
- capacidad de negociación,
- etc.

Estas habilidades se han implementado en el sector público de manera más tardía y gradual en relación con el mercado privado. Ejemplo de ello es la implantación y formación específica en los conocimientos de planificación estratégica⁷⁰. Mientras que son un elemento común en el mercado privado, en el sector público todavía continúan asentándose.

⁷⁰ Dicha teoría sobre la gestión es expuesta por el profesor académico internacionalmente reconocido Henry Mintzberg en sus diferentes obras, entre otras, Mintzberg, H. (1984). La estructuración de las organizaciones. Ariel. Barcelona. Mintzberg, H. (1991). Mintzberg y la dirección. Díaz de Santos. Madrid. Mintzberg, H y Quinn, J.B. (1993). El proceso estratégico: concepto, contextos y casos. Prentice-Hall. Madrid.

El desarrollo de habilidades directivas, comprendido dentro de las medidas que representan las NPM, ha sido avalado por la comunidad científica y la sociedad como una medida aplicable a todo tipo de organizaciones. Además, se considera necesaria y exigible en un entorno de modernización e innovación. La búsqueda de la eficacia y la eficiencia mediante la profesionalización de las estructuras administrativas, incluyendo los puestos de dirección de las AAPP, ha sido uno de los pilares de las NPM.

No obstante, como toda nueva idea que debe ser incorporada en las organizaciones (pública o privada), ha suscitado debate en el mundo administrativo. En esencia, autores como Echevarría Ariznavarreta, L.E. y Mendoza Mayordomo, J.⁷¹ destacan una serie de rasgos distintivos que por su naturaleza estructural difieren de la lógica del mercado privado y que cabe tener en cuenta:

- Los procesos de creación de valor del sector público no siguen la lógica del sector privado. El sector público genera valor mediante el marco normativo regulador, garantizando los derechos de los ciudadanos y prestando servicios con transparencia, no discriminación y legalidad.
- El racionamiento de los recursos públicos se determina mediante las acciones de gobierno y no por los cánones establecidos en la lógica del mercado. Los gobiernos se basan en parámetros de redistribución y equidad, no contemplados en la lógica del mercado.
- Existe dificultad para cuantificar el valor creado por las acciones de las AAPP. La lógica del mercado privado no puede cuantificar adecuadamente el valor o los beneficios realizados en el seno de las administraciones.

⁷¹Echevarría Ariznavarreta, L.E. y Mendoza Mayordomo, J. (1999). La especificidad de la Gestión Pública: *el concepto del Management Público*, en Losada y Marrodán, C.: ¿De Burócratas a Gerentes? La ciencia de la gestión aplicada a la administración del Estado. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D. C. Páginas 15 a 45.

- El carácter instrumental del Estado, como expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas para perseguir el bien común, no se otorga por el mero hecho de ser una organización. Las necesidades públicas, definidas por diferentes normativas e incluso por la propia evolución del proceso político, hacen necesaria la intervención estatal. Esta intervención no siempre contempla una evaluación económica y, a veces, resulta en medidas antieconómicas que, bajo la lógica del mercado, no se realizarían.

Una de las normativas ejemplares de este tipo de políticas y formas de establecer mecanismos gerenciales es la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (en adelante LMMGL). Esta ley surge de la necesidad de adaptar la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), desbordada por las nuevas exigencias sociales, económicas y culturales de la vida local, a dichas realidades. Introduce aspectos importantes desde la perspectiva gerencial, como la dotación de mayor poder al alcalde en su marco competencial y la introducción del Título X, que regula el régimen de organización de los municipios de gran población. Entre otras aportaciones, este título introduce direcciones generales de cada área o concejalía, dirigidas por un coordinador general del área correspondiente.

En sentido de lo anterior, resulta aún más aclaradora la idea subyacente establecida en la exposición de motivos en referencia a la figura del alcalde de los municipios contemplados en el título X y sus atribuciones gestoras o ejecutivas. Esta competencia tiene origen en la disposición de una Junta de Gobierno Local fuerte, como órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del ayuntamiento.

Otro ejemplo de estos cambios normativos se refleja en la norma de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos de 18 de julio de 2006. Su disposición adicional primera autorizaba al Gobierno a crear la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (en adelante AEVAL). Adscrita al Ministerio de AAPP, esta agencia tenía por finalidad promover y realizar evaluaciones de las políticas y programas públicos gestionados por la Administración General del Estado (en adelante AGE), para favorecer el uso racional de los recursos públicos e impulsar la gestión de la calidad de los servicios.

En la actualidad, la ley de Agencias Estatales ha quedado derogada por la LRJSP⁷². En el mismo sentido, el Real Decreto que regulaba el régimen específico del AEVAL, el RD 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, ha sido derogado por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio. Éste último desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, el cual, a su vez, ha sido derogado por el Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda⁷³.

⁷² Véase la disposición derogatoria única de la LRJSP. De conformidad con el apartado e) de la misma, queda derogada la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; teniendo en cuenta el límite normativo establecido en la misma que determina que, en virtud de lo dispuesto en la D.A. 4 de la misma norma, se mantendrá en vigor dicha Ley de agencias mientras transcurre el plazo de adaptación de las agencias existentes en el sector público estatal. En este sentido, la D.A.4 establece un plazo de 3 años para que las agencias del sector público estatal se adapten al contenido de la norma, el cual computará desde su entrada en vigor.

⁷³ Véase la disposición derogatoria única de la norma que cita que [...] quedan derogados en particular, “el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales”.

Tras la derogación del Real Decreto 1418/2006 por el Real Decreto 769/2017, la AEVAL se disolvió y sus funciones pasaron a ser asumidas por la Secretaria de Estado de Función Pública, tal y como dispone la disposición adicional novena de la última norma citada, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.

Ante ello, la doctrina más acreditada concluyo la falta de calidad institucional que ello significaba. Así pues, Campos Acuña, M. C. sostenía que: «En las sociedades democráticas avanzadas resulta necesario no sólo el control administrativo en su versión tradicional, sino también la evaluación de la gestión y el análisis de las políticas públicas, que permite a los ciudadanos disponer de los medios necesarios para valorar la calidad en la prestación de los servicios públicos y la racionalización en la asignación de los recursos públicos, desde los criterios de eficacia y eficiencia, pero también de calidad. Es precisa la evidencia empírica que permita verificar, con datos (y vivimos en la época de los datos), la correcta dirección y ejecución de las políticas públicas y corregir, en su caso, las desviaciones, exigiendo las responsabilidades que procedan. Ahora bien, consumada ya la desaparición de AEVAL, queda por ver si el nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas responde adecuadamente a las exigencias de la sociedad avanzada y democrática que pretendemos ser. Y para eso es necesaria una apuesta decidida y sólida por la evaluación y auténtico compromiso político con sus objetivos. La evaluación debe ser una herramienta al servicio de la transparencia y mejora de la calidad democrática de las instituciones, útil para medir los impactos de las decisiones públicas, pues la evaluación facilita la rendición de cuentas, la apertura de los procesos de gestión y fortalece la posición de los ciudadanos, a título individual, pero también colectivo, como sociedad.»⁷⁴

⁷⁴Acuña Campos, C. (2017). Innovación y administración electrónica. *Desaparece AEVAL ¿Por qué no interesa la evaluación de las políticas públicas?* Recuperado de <http://concepcioncampos.org/desaparece-aeval-por-que-no-interesa-la-evaluacion-de-las-politicas-publicas/>

En conclusión, la entrada de las políticas de la NPM significó:

1. La aproximación a las técnicas de gestión privadas.
2. La aparición de nuevos valores en la gestión pública como lo son la eficacia,
3. eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
4. El origen del management como figura angular en la correcta implementación de las políticas públicas. Esta figura se diferencia de los técnicos y los gestores por su concepción de directivo público, sus específicas habilidades y su rol en la administración.

1.3.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL POST-NEW PUBLIC MANAGEMENT Y LA GOBERNANZA.

A finales de los años noventa principios del 2000, la globalización, las nuevas tecnologías, la sociedad del conocimiento y la aplicación de las denominadas NPM no resultó del todo satisfactorias. En otras palabras, la implementación práctica de dichas teorías organizativas en el sector público no tuvo el encaje deseado. La doctrina⁷⁵ más experta en la materia identifica varios elementos negativos en la materialización de estas políticas:

- Su difícil aplicación, consecuencia de las características inherentes de la administración.

⁷⁵ Entre otros, Arellano, D y Cabrero, E. (2005). La Nova Gestió Pública i la seva teoria de l'organització: ¿són arguments antiliberals? Justícia i equitat en el debat organitzacional públic. *Gestió i Política Pública*. Vol. XIV (3). Páginas 599-618; Christensen, T. y Laegreid, P. (2007). The Whole of Govern Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. Núm. 67 (6). Páginas 1059-1066; Christensen, T., Lise, A. y Laegreid, P. (2008). Beyond New Public Management: Agentificationan Regulatory Reform in Norway. *Financial Accountability & Management*. Núm. 24 (01), páginas 15-30 y Diefenbacht, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark sides of Managerialist “Englishtenment”. *Public Administrations Review*. Núm. 87 (4). Páginas 892-909.

- La excesiva fragmentación de las AAPP.
- La ausencia total o mínima de coordinación y cooperación las AAPP.
- El difuso control vertical.
- La fuerte orientación a resultados.
- La lejanía de la visión general y del bienestar de la ciudadanía.

Subirats, J. y otra parte de la doctrina⁷⁶ también señaló como factores que perjudicaron la correcta implementación de dichas políticas:

- La rigidez presupuestaria que sostenían los entes públicos.
- La dificultad de combinar los recursos provenientes de partidas presupuestarias diferentes.
- La difícil aplicación las políticas de mercado propias de las empresas al modelo y las estructuras administrativas.

Para autores como Ferraro, A.⁷⁷, en línea con los pronunciamientos del Banco Mundial, la principal debilidad de los programas de ajuste estructural reside en la falta de atención que se había prestado hasta entonces a la capacidad de las instituciones públicas de los países receptores de crédito para implementar dichos programas.

⁷⁶Subirats, J. y otros. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid. Ed. Ariel. Página 78.

⁷⁷Ferraro, A. (2007). *Gobernanza, desarrollo económico y cooperación internacional*”, en Ferraro, A (ed.): *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre políticas y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona, Ediciones Bellaterra.

En suma, como consecuencia de todo lo anterior, y, sobre todo, del papel que juega la administración en la sociedad y sus propias características, surgió una nueva necesidad que dio lugar a una nueva concepción de la gestión pública, conocida como las políticas de Post-New Public Management (en adelante PNPM) o Neo-weberian Administration. Estas se denominaron los nuevos modelos de gobernación, conocidos coloquialmente como «gobernanza».

El origen conceptual de la gobernanza se remonta a 1989, cuando el término «buen gobierno» o «Good governance» fue utilizado por primera vez en el informe del Banco Mundial de ese año⁷⁸. Posteriormente, este término comenzó a utilizarse con mayor frecuencia debido a la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea.⁷⁹

El Libro Blanco sobre la gobernanza europea pretende instaurar la idea de que, mediante este tipo de sistemas de gestión, se persigue la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el proceso de tejer nuevas realidades. Además, busca entender una nueva manera de liderar y legitimar las decisiones de los correspondientes gobiernos.

De conformidad con los estudios realizados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aunque no existe un consenso internacional sobre la conceptualización del término «buena gobernanza», hay una serie de indicadores que sirven de sustento para su correcta interpretación. En este sentido, dichas investigaciones concluyen que por gobernanza debe entenderse: «todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la

⁷⁸ Banco Mundial. (1989). Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. *A Longe-Term Perspectives Study*. Washington DC. Banco Mundial.

⁷⁹ Comisión Europea. (2001). La gobernanza europea. *Un Libro Blanco*. Bruselas, Comisión Europea. Ferraro, A. (2007). Gobernanza, desarrollo económico y cooperación internacional”, en Ferraro, A (ed.): *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre políticas y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona, Ediciones Bellaterra.

sociedad, respecto de los cuáles la buena gobernanza añade una dimensión normativa o de evaluación al proceso de gobernar.»

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define como atributos esenciales de la buena gobernanza:

- la transparencia,
- responsabilidad,
- la rendición de cuentas,
- la participación y,
- la capacidad de respuesta de las instituciones a las necesidades de la población.⁸⁰

Por otro lado, en el informe del Banco Mundial de 1992, se define la gobernanza como la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo. En otras palabras, la gobernanza, como nuevo modelo de gestión, es comprendida como aquel poder político destinado a gestionar o administrar los asuntos de un estado o nación. Mediante estas nuevas fórmulas de gestión se pretende conseguir:

- Una mayor cooperación y coordinación entre las AAPP.

⁸⁰ Naciones Unidas. Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

- Una colaboración y coordinación real⁸¹ entre las diferentes AAPP e incluso dentro de las mismas.
- Una mayor responsabilidad y transparencia de las entidades públicas.

Para Prats i Català, J. en su obra «De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza», considera que la noción de gobernanza: «presenta un carácter multifacético y plural, exige adaptarse a los diferentes sistemas, flexibilizarse a las características de éstos y aprender, como si de experimentos científicos hablásemos, mediante el sistema prueba error».

Ferraro, A. de manera abstracta se refiere al concepto de gobernanza como una forma de formulación y realización de intereses colectivos, así como a la conducción y coordinación de la sociedad.⁸²

Otra concepción, sin duda de carácter más politológico, presentan las reflexiones sobre la gobernanza compartidas por Kooiman, J. o Calame, P., y Talmant, A. Para el primero, la gobernanza son los «patrones y las estructuras que emergen de un sistema sociopolítico, como el común resultado de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados»⁸³. Mientras que, para el segundo, ésta hace referencia a «la capacidad que tiene las sociedades humanas de dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales para administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria»⁸⁴. En otras palabras, la sociedad, mediante una acción libre, decide dotarse de unos sistemas, cada vez más complejos y transversales en este mundo, a través del cuales pretende que los

⁸¹ Natera, A. (2004). La noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Universidad Carlos III. Documento de trabajo 2/2004. Madrid.

⁸² Ferraro, A. (ed.). (2007). En busca del buengobierno. Nuevas perspectivas sobre políticas y gestión del Estado en América Latina. Barcelona, Ediciones Bellaterra.

⁸³ Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres: Sage. Página 258.

⁸⁴ Calame, P, y Talmant, A. (1997). *L'état au cœur, le Meccano de la Gouvernance*. París: Desclée de Browyer. Página 19.

administradores, escogidos mediante las reglas establecidas en cada uno de sus correspondientes sistemas, les administren lo que es común para todos, la *res pública*.

Por ello, la gobernanza se ha venido entendiendo como el fenómeno de la reconstrucción de las capacidades y/o competencias nacionales.

De manera clarificadora, el prólogo del Informe de 2017 sobre el desarrollo mundial –la gobernanza y las leyes– publicado por el Grupo Banco Mundial señalaba lo siguiente:

«Los líderes, las autoridades normativas y los profesionales del desarrollo a menudo temen que las políticas bien intencionadas concebidas para mejorar la vida de sus comunidades no generen los efectos deseados.»

La comunidad internacional del desarrollo ya no debería preguntarse: «¿Cuál es la política adecuada?», sino más bien: «¿Qué es lo que hace que las políticas contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas?». La respuesta, según el *Informe sobre el desarrollo mundial* referido anteriormente, es la gobernanza, entendida como la manera en que los Gobiernos, los ciudadanos y las comunidades interactúan para diseñar y aplicar las políticas.

A nivel europeo, el movimiento de la gobernanza ha sido profundamente desarrollado y aceptado por parte de las diferentes instituciones, hasta el punto, incluso, de valorar su papel y contribución a la llamada Gobernanza Mundial. En este sentido, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 22 de junio de 2001 plasmaba el avance en esta línea, entendiendo que los objetivos de la Unión

también debían promoverse en el exterior para que se cumplieran a nivel europeo y mundial.⁸⁵

La nueva concepción de la gobernanza, como toda evolución del pensamiento relativo a la gestión, trata de continuar con los aspectos positivos de los dos modelos anteriores. Se puede decir que supone una corriente de gestión que incluye una visión combinada de las dos corrientes previas⁸⁶: por un lado, la corriente de la AP burocratizada y, por otro, las políticas de la NPM, todo ello bajo el paraguas de la acción de gobierno.

Este nuevo proceder, denominado por algunos autores la Tercera Vía, significa una superación de las políticas anteriores basadas en los parámetros tradicionales (izquierda-derecha), fomentando la cooperación entre los operadores privados y públicos para la consecución de metas comunes. Dicho de otra manera, la gobernanza es aquella nueva forma de gobernación que pretende huir de las viejas falacias del pasado, siendo el modelo de gestión característico de nuestro tiempo y basado en la intención real de una verdadera colaboración.

La Tercera vía no significa un cambio de paradigma, no es un nuevo modelo de gestión, es la aceptación y combinación de los elementos positivos de los dos modelos anteriores.

Para Lapsey, I.⁸⁷, la nueva forma de entender la gestión pública «[...] rechaza la confianza en el mercado como solución a los problemas del sector público. Rechaza la creación de burocracias a gran escala. En su lugar, la Tercera Vía busca

⁸⁵Lorenzo de Membiela, J. B. (2009). *Gobernanza y expectativas sociales*. Editorial La Ley.

⁸⁶Dunn y Miller. (2007). *A Critique of the New Public Management and the Neo Weberian State: Advicing a Critical Theory of Administrative Reform*. *Public Organization Review*. Núm.7. En ella crítica que la implantación de reformas en la gestión pública no supone un abandono total de las estructuras y características de los modelos anteriores.

⁸⁷Lapsey, I. (1998). *Re-engineeringthe UK Public Sector: Privatisationpolicies and Practices, Privatización de Empresas y Descentralización de Servicios Públicos*. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas CA. Madrid. Páginas 59-80.

promover la colaboración entre los sectores público y privado poniendo énfasis en la calidad del servicio, pero teniendo en cuenta los costes».

Las PNPM son la propuesta de gestión pública basada en la interconexión. En este sentido, se afirma que las PNPM están interconectadas⁸⁸ y se basan en las teorías del compromiso, la colaboración y cooperación que se plasman bajo el prisma del denominado *Whole of Government (WG)*, conocido en sus inicios como *joined-up*. Posteriormente, éstas se denominaron «*Whole of Government Approach*».⁸⁹

Sobre el primero de los elementos característicos de estas, la doctrina se ha pronunciado en los siguientes términos:

- Para autores como Pollit, Ch.⁹⁰, bajo el concepto de *Whole of Government (WG)* se configuran un conjunto de respuestas ante una excesiva fragmentación del sector público, propiciando la reorganización estructural de la AP, de manera que estas puedan cooperar y trabajar juntas con la finalidad de ofrecer a los ciudadanos un servicio más íntegro.
- Por su parte, Christensen y Laegreid⁹¹ defienden que, desde la visión cultural, el *Whole of Government* se propone reforzar valores de la confianza, la colaboración, el trabajo en equipo y la mejora de la formación y el autodesarrollo de los funcionarios públicos.

⁸⁸ Goldfinch, S y Wallis, J. (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration Review*. Núm. 88 (4). Páginas 1099-1115.

⁸⁹ Christensen, T. y Laegreid, P. (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Glos (Cheltenham). Edward Elgar Publishing Limited. Éstos la definen como el trabajo coordinado entre agencias y servicios públicos para alcanzar una meta compartida y una respuesta de gobierno integrado a los asuntos particulares. Se trata de unirse en lo alto, en las altas instancias del gobierno, pero también en la base incluso involucrar a sociedades público-privadas.

⁹⁰ Pollit, Ch. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget. *Public Administration Review*. Núm.87 (2). Páginas 198-218.

⁹¹ Christensen y Laegreid, Op. Cit.

Mientras tanto, autores como Cadbury, A.⁹², bajo el concepto de las PNPM hablan del «Buen Gobierno» o *Governance*. En esta línea, los informes realizados por la OCDE defienden los postulados del «buen gobierno», y abogan por dotar a las AAPP de un sistema de responsabilidad y confianza ante los ciudadanos, a los que denominan *stakeholder*.⁹³

Estos conceptos que coexisten y van asociados a la realidad administrativa y política –gestión pública y gobernanza– están siendo motivo de reflexión en el seno del mundo de la administración. Podemos decir que son muchos los investigadores que examinan la teoría de la gobernanza entendida como el análisis de la gestión del gobierno, desde este nuevo prisma más complejo y multifactorial. En este sentido, expertos como Bar Cendón, A. ⁹⁴, conectan la gestión pública con la gobernanza, con la buena gobernanza⁹⁵, entendiendo ésta como el mecanismo o instrumento a utilizar para poder conseguir que nuestras AP sean más eficaces y eficientes, presentando un desarrollo sostenible desde el punto de vista de la gestión de los intereses generales, pero a la par más democráticas y respetuosas con los derechos humanos.

En cuanto al segundo elemento, es decir, la unión de los tres principios: 1) compromiso, 2) colaboración y 3) cooperación, estas políticas de gestión supusieron un enfoque amplio donde el conjunto de actores implicados

⁹² Para Cadbury la Gobernanza es un sistema que pretende instaurar la responsabilidad y la confianza de la administración frente a su prioritario stakeholder (los ciudadanos). Cadbury, A. (2000). The corporate Governance Agenda. *Corporate Governance*. Núm.8 (1). Páginas 7-15.

⁹³ El término stakeholder proviene de la obra de Edward Freeman, R. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Definidos como grupos de interés, parte interesada o interesado, hacen referencia a aquellas personas u organizaciones que se ven afectadas por las actividades y decisiones de una empresa. En este sentido, el éxito o fracaso de la gestión llevada a cabo por parte de la empresa o AP correspondiente, no depende solo de los gobernantes, sino también de la percepción que éstos últimos reciban de su determinada gestión.

⁹⁴ Bar Cendón, A. (2001). El libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión. *GAPP*. Página 7.

⁹⁵ Diccionario de la Real Academia Española. Primera entrada. 1.f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

(ministerios, administraciones y agencias) deben comprometerse a trabajar de manera conjunta con el único objetivo de traer satisfacción a las cuestiones particulares. En este sentido, se observa el surgimiento de una nueva filosofía colaborativa donde cada agente, público y privado, participa y lleva a cabo las tareas que tiene ventaja comparativa respecto del otro.⁹⁶

La combinación de los tres principios: 1) compromiso, 2) colaboración y, 3) cooperación, también ha sido expuesto en diversos informes del banco mundial. Así, en el año 2017, el Informe sobre el desarrollo mundial. La gobernanza y las leyes⁹⁷ disponía de una parte de este a concluir que *el éxito de las políticas depende de la gobernanza*. En él apostaba por comprensión de que la eficacia de las políticas públicas depende de su capacidad para desempeñar estas determinadas funciones.

Tal es la importancia que, en el año 2021, el informe «Worldwide Governance Indicators» destacaba que la buena gobernanza afectaba a la competitividad de los países. En este sentido, el estudio realizado revelaba que los países con mejor gobernanza muestran un 23% más de crecimiento económico y un 15% menos de desigualdad social.

Las PNPM y la gobernanza, se muestran contrarias a la filosofía neoliberal o neoconservadora llevada hasta el momento mediante las políticas públicas del NPM. En este sentido, de acuerdo con las aportaciones realizadas por Ferraro Cibelli, A.E.⁹⁸, el término gobernanza se opone a los presupuestos teóricos que animan a los programas de ajuste estructural. Estos programas, recomendados como instrumentos de la política de desarrollo económico en las décadas de 1980

⁹⁶ Debido a esta nueva filosofía encontramos lo que se han denominado asociaciones Público-Privadas o Public-Private Partnerships (PPP).

⁹⁷ Banco Mundial. (2017). Informe sobre el desarrollo mundial. *La gobernanza y las leyes*. Mensajes principales. Página 2.

⁹⁸ Ferraro Cibelli, A.E. (2007). En busca del buen gobierno: nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina. Ed. Bellaterra. Págs. 229 a 261.

y 1990 por las dos grandes instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), están fuertemente influidos por los principios de una particular corriente teórica de la economía política neoclásica, y fueron sostenidos, en la lucha política, por las orientaciones partidistas denominadas neoliberales y neoconservadoras.

Para un análisis en profundidad de la gobernanza, y, en consecuencia, para entender la complejidad de ésta, además de la combinación de los principios referidos anteriormente, también debe tenerse en cuenta los conceptos de asimetría en el poder y el papel de la ley⁹⁹. En este sentido los informes emitidos por el Banco Mundial en relación con la gobernanza y los efectos de ambos conceptos concluyen lo siguiente:

– **Asimetría en el poder:**

- Es un mecanismo generador de las políticas.
- La asimetría en el poder suele resultar un elemento bastante perjudicial para las funciones básicas de las instituciones.

En relación con los estudios internacionales mencionados, se concluye que, desde el rol de los gobernantes, se debe incidir en la acotación de este campo pues, de lo contrario, podrían llevar a prácticas excluyentes, capturas y clientelismo.¹⁰⁰

⁹⁹Banco Mundial. (2017). Informe sobre el desarrollo mundial. *La gobernanza y las leyes*. Mensajes principales. Página 2 a 4.

¹⁰⁰El clientelismo, es la estrategia política asimilada desde las asimetrías del poder que se configura como la entrega de bienes materiales a cambio de apoyo electoral (Stokes, 2009). Banco Mundial. (2017). *La gobernanza y las leyes. Panorama General*. Página 10.

– **Papel de la ley:**

- Factor decisivo en la elaboración de las políticas gubernamentales.
- La asimetría de los actores en la elaboración legislativa y una mejor distribución de la ley produce resultados positivos en materia de seguridad, así como mejora la percepción de la ciudadanía sobre la gobernanza.
- La exclusión se puede manifestar como una falta de acceso de parte de los actores implicados a las instituciones, recursos y a los servicios del Estado.

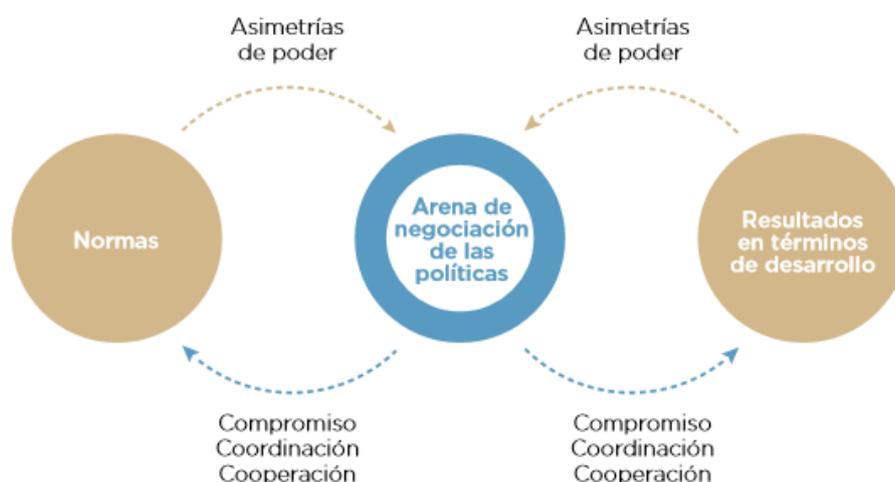
El segundo elemento resaltado en los documentos referidos anteriormente es que estas políticas de gestión deben tener en cuenta el papel de la ley, no solo como herramienta para ejecutar las actuaciones o políticas en un determinado sentido, sino como instrumento para modificar y diseñar las reglas dónde los actores interactúan, en pro de una mejor defensa de la eficacia, eficiencia y percepción positiva de ello por parte de la sociedad.

Las leyes, como ya definía Santo Tomás de Aquino, son una ordenación de la razón para el bien común, promulgada por quien tiene a su cargo el cuidado de la comunidad. Siguiendo esta filosofía, es importante, por no decir crucial, el papel que tiene la ley. La ley es el mecanismo mediante el cual se ordena una sociedad y resulta crucial que en su creación cuente con los diversos actores que componen la sociedad. De esa manera, buscando la compenetración de los diversos actores, la ley obtendrá mayor legitimidad y, en aras de aportar y mezclar diferentes sensibilidades, una mejor eficiencia y eficacia desde la perspectiva de la gobernanza.

En sentido similar se pronunció el Banco Mundial cuando disponía que las leyes eficaces son aquellas que:

1. Configuran espacios de negociación que incrementan las posibilidades de los actores menos representados a cuestionar el statu quo.
2. Ofrecen incentivos modificando recompensas para reducir el costo del cumplimiento.
3. Alteran las preferencias potenciando puntos de referencia significativos que fortalecen la coordinación.

Gráfico 1 Marco del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: Gobernanza, ley y desarrollo*



Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

Nota: El término "normas" hace referencia tanto a las reglas formales como a las informales. En el contexto de este informe, la expresión "resultados en términos de desarrollo" se refiere a la seguridad, el crecimiento y la equidad. Los actores que participan en la *arena de negociación de las políticas* pueden dividirse en élites, ciudadanos y actores internacionales.

Esquema 3: Gráfico resumen de los elementos de la gobernanza y sus roles.
Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

Por otro lado, autores como Guerrero, S.¹⁰¹, se pronuncian en el sentido de comprender que el problema y la noción de la gobernanza no está en su implantación, que se supone realizada, sino en la calidad de ésta una vez establecida y, sin lugar a duda, en su mantenimiento.¹⁰²

Sin duda alguna, el mayor desafío que presentan las formas de gestionar las sociedades actuales es que están envueltas en un dinamismo e inconformismo que requiere de altas dosis de dedicación a los procesos de cooperación y coordinación. Se requiere seguir cumpliendo con las necesidades que la sociedad necesita y aceptar aquellas nuevas que van surgiendo, todas a la vez, de manera mediata y de con premura.

En línea con las reflexiones aportadas, el Banco Mundial¹⁰³ expresaba que, en ocasiones, las desigualdades en la capacidad de los actores para influir en las decisiones sobre políticas y para lograr que el sistema de formulación de éstas responda a sus necesidades pueden conducir a situaciones donde las políticas no son eficaces o no se implementan con éxito. En este contexto, se revela la gobernanza como un proceso complejo debido a que requiere de la aceptación por parte de los Estados-nación de una serie de circunstancias previas, que en algunos casos demandan cambios culturales y sociales. Si hablamos de cooperación y colaboración, así como la asimetría del poder y el rol de la ley, también debemos hablar de descentralización en términos de derecho positivo, entendiendo y aceptando quién es el más idóneo para llevar a cabo una determinada acción.

Para el correcto desarrollo de las políticas públicas y un mejor control y ajuste a la realidad de las mismas, debe cambiar el sentido o la concepción de la AP. Debe

¹⁰¹Guerrero Salom, E. (2003). *Debates actuales y actualizados sobre la democracia*, Cuadernos de Derecho Público. Número 18.

¹⁰²Aportación de Lorenzo de Membiela, Juan B. (2008). *Nueva Gestión Pública (NGP): la necesidad de un cambio real y no sólo dogmático*. La Ley. Página 2.

¹⁰³ Banco Mundial. Op. Cit.

pasarse del plano vertical al horizontal, entendiendo como operativo, válido y legítimo el mando que ejercen los distintos agentes que conforman el estado, en una suma de visiones que tienen un único objetivo.

En este sentido, el Informe Anual 2019 emitido por los directivos ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ya apunta hacia esta cuestión al detectar que entre los principales problemas que perciben los países clientes de éste, se encuentran la corrupción y los problemas de gobernanza.¹⁰⁴

Se puede afirmar que, hoy en día, la gobernanza y el desarrollo de este concepto está asociado a la Nueva Economía Institucional¹⁰⁵, entendiendo por tal una nueva visión de la sociedad que acepta que el papel de las instituciones es clave en el desarrollo de sus decisiones, pues todos estamos conectados. Esto no quiere decir que el Estado deba tener un rol promotor o protagonista en el proceso de la economía, sino principalmente que debe construir un sistema de regulaciones y seguridad jurídica que asegure estructuras competitivas y, con esto, mercados eficientes.¹⁰⁶

El informe sobre el desarrollo mundial de 2017, al que se ha ido refiriendo en diversas ocasiones, centra su discusión sobre el crecimiento económico sostenible y la conformación de sociedades equitativas en el rol de la gobernanza. Así, en el documento se la define como el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto

¹⁰⁴Banco Mundial. (2019). Informe Anual 2019. Página 50.

¹⁰⁵Alonso Rodríguez, J.A. y Garcimartín Alférez, C.E. (2008). Acción colectiva y desarrollo. *El papel de las instituciones*. Madrid, Editorial Complutense.

¹⁰⁶ Ferraro, A. (2007). Gobernanza, desarrollo económico y cooperación internacional, en Ferraro, A. (ed.): *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona, Ediciones Bellaterra.

determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por éste.

Cuadro 1 Tres principios para el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo

Planteamiento tradicional	Principios para el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo
Invertir en el diseño de la forma correcta de las instituciones.	Reflexionar no solo sobre la forma de las instituciones, sino también sobre sus funciones .
Fomentar la capacidad de las instituciones para aplicar políticas.	Reflexionar no solo sobre el fomento de la capacidad, sino también sobre las asimetrías de poder .
Centrarse en el fortalecimiento del Estado de derecho para garantizar que las políticas y las reglas se apliquen impersonalmente.	Reflexionar no solo sobre la ley en el papel sino también sobre el papel de la ley .

Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

Esquema 4: Cuadro de los principios y el papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo.
Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

La gestión pública se viene conceptualizando como el conjunto de procesos que conforman la toma de decisiones respecto del uso que se le tiene que dar a los recursos que dispone un determinado territorio, teniendo en cuenta las capacidades y necesidades de sus habitantes. Se trata del equilibrio necesario entre los limitados recursos de un territorio concreto y la gestión basada en criterios de eficacia y eficiencia. Sin embargo, no se debe olvidar que la finalidad, el pretexto por el que se utilizan los recursos, no es nada más y nada menos que conseguir desarrollar y fomentar el estado del bienestar en la población, perseguir el interés general.

En este sentido, tanto el concepto como la forma en que se deben adaptar estas prácticas a las realidades y el contexto ha sido el debate y reflexión de los últimos tiempos. Surgen preguntas como: ¿Qué es la gestión pública? ¿Cómo se debe gestionar lo público? ¿Qué es necesario gestionar des de la Administración? ¿Qué es prioritario?, etc.

A todo ello, la dirección tanto para la gobernanza en la PNPM como para la clásica NPM se convierte en concepto esencial. Así, la Gobernanza representa la combinación de:

- Corporate governance (sistemas internos de dirección y responsabilidad).
- Buena gobernanza (Good governance, en referencia a la publicación de la normativa por entidades internacionales).
- Public Governance.¹⁰⁷

Otro de los factores más relevantes de la gobernanza es el rol que le corresponde al ciudadano como parte interesada en la gestión. Las nuevas tendencias en gestión pública buscan una implicación más directa de la sociedad y de los ciudadanos en la toma de decisiones. Entienden que las AAPP tienen, para con el ciudadano, las siguientes obligaciones:

- Rendirle cuentas.
- Ser transparentes.
- Asumir las responsabilidades en la gestión.
- Implicar al ciudadano en la toma de decisiones.

Esto se debe a que los ciudadanos son los mayores interesados en saber lo que se realiza en las AAPP, cómo se gestionan las políticas y servicios, y de qué manera se utilizan los recursos que de ellos se obtienen.

¹⁰⁷Osborne, S.P. (2010). *The new public governance?*. Routledge. Abington, Oxon.

Todo ello se desarrolla en un contexto de cooperación y colaboración con distintas entidades, generándose de dicha manera una red de trabajo transversal donde los diferentes agentes (sociedad civil, instituciones y agentes privados) toman decisiones con la finalidad de satisfacer las necesidades de toda una sociedad.

	Modelo Burocrático	NPM	<i>Post-New Public Management</i>
Configuración	Centralización: Coordinación horizontal	Descentralización: Coordinación vertical	Recentralización: coordinación horizontal y vertical
Concepción del ciudadano	Aplicación de la legalidad (ciudadano-administrado)	Satisfacción del cliente (ciudadano-cliente)	Orientación al ciudadano: responsabilidad y rendición de cuentas. Participación ciudadana
Regulación	Ley Administrativa	Flexibilidad: huida de la ley administrativa. Formalización contractual	Ley administrativa: apertura y transparencia
Procesos	Estandarización: procedimientos administrativos	Orientación a los procesos: técnicas y procedimientos del sector privado	Profesionalización de la gestión
Estructura	Estructura jerárquica	Unidades de control	Redes de trabajo. Cooperación entre organizaciones
Evaluación	Autoridad y control	Control y evaluación de los resultados (<i>output</i>)	Control y evaluación de la gestión (<i>outcome</i>)
Personal	Burocratización del funcionariado	Profesionalización del funcionariado	Profesionalización del funcionariado

Esquema 5: Cuadro comparativo de las características de los diferentes modelos de gestión pública. Fuente: ACCID¹⁰⁸. Elaboración propia a partir de Jun (2009) y Pollitt, Ch (2009).

¹⁰⁸Pérez G., Ortiz D., Zafra J.L. y Alcaide L. (2012). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolució de les reformes en la gestió de les administracions publiques espanyoles. *Revista de Comptabilitat i Direcció*. (Vol. 13). Editorial ACCID. Pàgina 134.

Debido a ésta última característica, el sistema red, autores como Mendoza, X. o Donati, P. denominan al actual modelo como el sistema de Administración relacional¹⁰⁹ o gobierno relacional. Otros autores lo denominan redes de interacción público-privada-civil a lo largo del eje local/global.¹¹⁰

Rhodes R. nos habla de la gobernanza y las redes políticas, entendiéndose por éstas el tejido organizativo vinculado al conjunto de organizaciones (utilizando el término en su sentido amplio, donde las organizaciones incluyen, además de la política, entre otras, a los sindicatos, asociaciones profesionales y las grandes empresas) con las que, teniendo como referente único a los ciudadanos, se interactúa para conseguir tejer soluciones equilibradas¹¹¹. Desde esta perspectiva, el estudio del funcionamiento de las estructuras administrativas y sus reformas se sitúa en el ámbito de las necesidades de lo público-privado-civil y, de esta manera, se pone énfasis en los límites que representan estas interacciones para las capacidades de las organizaciones públicas.¹¹²

En suma, cuando hablamos de gobernanza estamos ante un concepto abstracto con una multiplicidad de nociones y unos elementos comunes. También versiones. Autores como Peters, B.G y Pierre, J.¹¹³, exponen en sus investigaciones que la

¹⁰⁹ El término Administración relacional tiene distintas denominaciones, así pues, también podemos encontrar que dicho concepto se acuñe sobre las calificaciones del modelo de Gestión Relacional o el Estado Relacional. Éstas se encuentran en Mendoza, X. (1996), “Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas. Del estado del bienestar al estado relacional”. Papeles de Formación, 23, pp. Pág. 21 a 35, en Donati, P. (2004). Nuevas políticas sociales y el Estado social relacional. *Revista española de Investigaciones Sociológicas* (en adelante REIS). Núm. 184-185, pp. 9-48 y en Alguacil Gómez, J. (2012). *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*. Nº 2. Págs. 152 a 160.

¹¹⁰ Peters, B.G. y Pierre, J. (2006). *Governance, Gouvernement and the State*, en Hay, C. et al. (eds.). *The State. Theories and Issues*. Palgrave, Houdmills.

¹¹¹ Rhodes, R. (2003). *What is New about Governance and Why does it Matter?* en Hayward, J. y Menon, A. (eds.): *Governing Europe*. Oxford. Oxford University Press.

¹¹² Prats i Català, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza*. Madrid, INAP.

¹¹³ Peters, B.G. y Pierre, J. (2006). *Governance, Gouvernement and the State*, en Hay, C. et al. (eds.). *The State. Theories and Issues*. Palgrave, Houdmills.

gobernanza presenta una dicotomía, pues presenta una versión estructural y otra dinámica.

Los autores relacionan las versiones de la gobernanza de la siguiente manera:

- La versión estructural: Se relaciona con los arreglos que se deben acometer en las instituciones para que éstas influyan en los agentes intervinientes y en su toma de decisiones.
- La versión dinámica: Se refiere a las acciones de los agentes intervinientes que afectan a la dimensión estructural.

En suma, se observa la existencia de una multiplicidad de elementos conceptuales entorno a la gobernanza. De entre estos, además de los que fundamentan, idealizan y dotan de contenido la gestión pública, es decir, la legitimidad y la eficacia y eficiencia, se introducen otros igual de importantes y que matizan e influyen en la forma de actuar de las instituciones. Se está haciendo referencia, entre otros, a los conceptos de la rendición de cuentas, transparencia y la evaluación de la gestión. Éstos, en su conjunto y combinación, son lo que consiguen dotar de significado la verdadera razón de la gestión pública y son reflejo de la gobernanza:

- Una parte ad intra que tiene que ver con la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos limitados de un determinado territorio.
- Una parte encauzada hacia terceros, ad extra, que dotaría de contenido la función de conocimiento, control y fiscalización de estas actuaciones internas llevadas a cabo para los ciudadanos, así como su correspondiente análisis.

El concepto legitimidad, en su concepción etimológica de cualidad de legítimo, es decir, algo que este hecho de acuerdo con la ley o de conformidad con ésta, presenta también un mundo que analizar. Numerosos autores han dedicado artículos e incontables estudios acerca del significado de dicha idea, entendiendo que la legitimidad es la relación que se desarrolla entre los encargados de gestionar la *res pública*¹¹⁴ y el conjunto de la sociedad en términos de autoridad, de tal manera que unos otorgan a los otros la capacidad de gestionar la sociedad y adoptan una posición de obediencia o respeto delante de las decisiones que los gestores puedan tomar. En este sentido, se ha pronunciado el autor Giner San Julián, S.¹¹⁵, aportando que, a su modo de ver, la legitimidad de la democracia representativa depende del sistema legal-racional que la sustenta y de las reglas racionalmente obtenidas e interpretadas por parte de la ciudadanía como las personas encargadas de la gestión pública.

Autores como Zürn, M.¹¹⁶ defienden otro matiz perteneciente al término legitimidad, la social o descriptiva, según la cual, la legitimidad se basaría en la aceptación, o no, por parte de la sociedad de las decisiones políticas y de su jerarquía.

Por su parte, el Banco Mundial en sus informes anuales comprende que el concepto legitimidad deriva de:

- El compromiso reiterado en términos de resultados (este aspecto proviene de la noción de confianza).

¹¹⁴En el Derecho romano *Res publica* se refiere normalmente a una cosa que no es considerada propiedad privada (*res privata*). Es una expresión del latín, que significa literalmente “cosa pública”, lo que se conoce modernamente como esfera pública. Speake, G.; Bouyssou, M.; García Quintela, M.; López Barja de Quiroga, P. (1999). Diccionario Akal de historia del mundo antiguo. Akal. Página 317.

¹¹⁵Giner San Julián, S. (2006). *et al Diccionario de sociología*. Madrid. Editorial Alianza. Páginas 490-491.

¹¹⁶Zürn, M. (2004). Global governance and legitimacy problems. *Government and opposition: An international journal of comparative politics*. Nº 2. Página 260-287.

- La percepción de equidad con que se diseñan y aplican las políticas y las reglas, es decir, la legitimidad del proceso.
- La legitimidad relacional, en el sentido de que compartir un conjunto de valores y normas estimula a la sociedad a reconocer la autoridad.¹¹⁷

La eficiencia, entendida como la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, en la AP debe interpretarse como la capacidad legítima de gestión de la *res pública* de manera que, utilizando los mínimos recursos disponibles, se obtengan de éstos los mejores resultados posibles. De acuerdo con esta interpretación, un gobierno será eficiente cuando, haciendo uso de la legitimidad que los ciudadanos le han otorgado a través de sus votos mediante el sistema de elección correspondiente, consiga obtener los mejores resultados posibles, en cuanto a políticas y actuaciones se refiere, haciendo uso de los mínimos recursos posibles.

En este contexto, la historia y el transcurso del tiempo han demostrado que hay más pilares para tener en cuenta a la hora de entender la concepción de la gestión pública. Profesores como Ramió Matas, C. defienden que dentro de la gestión pública deben incluirse los elementos de la rendición de cuentas, la transparencia y la evaluación en la gestión si queremos conseguir legitimidad en las políticas llevadas a cabo.

Ramió Matas, C. emite una crítica al sistema de gestión pública llevado hasta el momento, en relación con la forma en que se debe actuar para conseguir una *legitimidad social*. En su libro «*Administración pública y crisis. Estrategias de*

¹¹⁷ Según el Informe del Banco Mundial del año 2017, la importancia de la legitimidad recae sobre los fines de cooperación y colaboración en la acción gubernamental, de tal manera que incluso si un Gobierno cumple con sus compromisos, puede haber déficit de legitimidad si el proceso se percibe como injusto, haciendo que incluso las personas no estén dispuestas, tal vez, a cooperar, excluyéndose del contrato social. Banco Mundial. (2017). Informe sobre el desarrollo general. La gobernanza y las leyes. *Panorama general*. Página 31.

reforma e innovación para España y América Latina»¹¹⁸, el autor defiende que la legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, rendición de cuentas y en la evaluación. Expresa que, según su criterio, «los especialistas en gestión pública se equivocaron cuando nos afirmaban que la mejor vía para lograr la legitimidad social [...] era por la vía de prestar mejores servicios públicos de manera más eficiente». Para Ramió Matas, C. la legitimidad social de las AAPP solo se logra si a la hora de tomar decisiones y gastar el dinero público, los gestores de éstos, son transparentes y, además, si prestan servicios de calidad y de forma eficiente¹¹⁹. Con este postulado, Ramió Matas, C. defiende que la eficacia y la eficiencia sin transparencia no logran por sí solas la legitimación social.

De acuerdo con los estudios reflejados anteriormente, la dicción es clara. Ambas partes deben convivir de forma yuxtapuesta:

- La eficacia y la eficiencia en la variedad de servicios que se gestionan y prestan debe existir.
- A su vez, necesita indudablemente de una serie de mecanismos que le permitan acreditar ante la ciudadanía que la opción escogida, de acuerdo con la realidad del momento, era la mejor o al menos, la más factible.

En relación con esta última idea, Ramió Matas, C.¹²⁰ expresa que: «[...] los ciudadanos pueden ver inputs (votos que se convierten en alcaldes, concejales, equipos de gobierno, etc.) [...] y pueden ver los outputs (variedad de servicios)». El autor continúa reflexionando exponiendo que la gestión interna de los servicios, es decir, la tramitación, alternativas, decisiones tomadas en el transcurso de dicha gestión no son parte del mensaje de la información que reciben. De esta manera,

¹¹⁸ Ramió Matas, C. (2015). *Administración Pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Tecnos.

¹¹⁹ Ramió Matas, C. Op. Cit.

¹²⁰ Ramió Matas, C. Op. Cit.

los ciudadanos no son participes de la gestión, así como tampoco obtienen la información necesaria de las instituciones, las cuáles el autor identifica como poco transparentes si por transparencia «hay que concebir proporcionar información clara sobre cómo se toman las decisiones y cuáles son sus motivaciones.»¹²¹

En conclusión, tras el fracaso del modelo burocrático por su centralismo, falta de evaluaciones y mejoras en las técnicas de gestión, su extremada burocracia, la ausencia de asunción de responsabilidades por los errores realizados por parte de los correspondientes responsables y otra serie de factores hicieron que este modelo de gestión de lo público colapsase y resultase insuficiente a las demandas de la ciudadanía fueron surgiendo otros modelos. Modelos de gestión de lo público que pretendían superar estas necesidades, de tal manera que, como expresan autores como Hugues, estos nuevos modelos pretendiesen resolver problemas prestando una mejor atención sobre los resultados y el papel de los gestores (managers), mayor flexibilidad, visualización de los objetivos personales, etc. De esta manera, surge un modelo, el de la NPM que se establece como un verdadero cambio de paradigma en la gestión pública.

Tras ver las deficiencias generadas por las políticas públicas del NPM entre otras causas, por la falta de adaptación de las técnicas privas a los diversos intereses y al propio funcionamiento público, los organismos internacionales, las instituciones y resto de entidades afectadas avanzaron hacia otro estilo de gestión pública conocido como las PNPM o la gobernanza.

En tal contexto, la gobernanza, si bien es cierto que no presenta una definición conceptual como tal, ha sido un elemento transformador del sistema establecido hasta el momento y ha permitido superar la idea o el concepto de las

¹²¹Matas Ramió, C. Op. Cit.

administraciones como meras prestadoras de servicios¹²². Ha hecho que las administraciones evolucionen hacia nuevas formas de entenderse mediante sistemas de cogestión de aspectos concretos, delegación de responsabilidades en la toma de decisiones y, sin duda alguna, en el acercamiento de éstas a la ciudadanía.¹²³

Para la gobernanza la ciudadanía es el objeto situado en centro de las políticas, y el estudio de cómo mejorar éstas a través de la gobernanza pública es el único canal. En este sentido, se hace necesaria una gestión de lo público que permita que, en esencia, los ciudadanos perciban una real y beneficiosa utilización de los diferentes bienes de los que dispone el sistema y que, a su vez, en los canales de toma de decisiones se les transmita la información necesaria para fiscalizar la acción de gobierno y de la oposición, fiscalizar en general, así como formar parte de la decisión.

Solo de esa manera, solo si el ciudadano percibe lo que en la jerga periodística se conoce como las cinco W (*What, Who, When, Where, Why*) y *How* (Qué, Quién/es, Cuándo, Dónde, Por qué, Cómo)¹²⁴, el mensaje se transmitirá con éxito y el sistema, entendiéndolo como conjunto de reglas, principios y conductas de una sociedad que se entremezclan para lograr un determinado objeto, conseguirán que el ciudadano confíe en la AP, consiguiendo así la legitimidad social.

Para ello, en un mundo tan global, cada vez más complejo y cambiante, en unos países cada vez más enrevesados administrativamente hablando (múltiples y diversos entes locales, órganos administrativos dependientes, etc.), se hace

¹²² Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de trabajo "Política y Gestión". Núm. 2. Páginas 1-34.

¹²³ Navarro, C (2008). Sobre la naturaleza y rendimientos del "Puente Democrática Participativo". *Inguruak- Revista vasca de sociología y ciencia política*. Núm. 45. Páginas 23-43.

¹²⁴ Mani, E.; Echeverría, M. (2019). Confianza política y medios de comunicación. Teoría, hallazgos y metodologías. *Revista de Comunicación Política*. Universidad Autónoma de Nuevo León.

necesaria una política de coordinación y comunicación que adentre a las AP sobre el camino de la eficacia y eficiencia administrativa.

Los anterior requiere de una reflexión previa en todo el sistema. La gobernanza pública no se consigue solamente creando leyes, positivizando; es necesario reflexionar cuál es y cuál debe ser la función de cada actor, los poderes e intereses que representan, ser simétricos y profesionales, a la par que transparentes y entender que la complejidad de los sistemas requiere del cumplimiento de una serie de circunstancias, tales como compromiso, credibilidad y cooperación si lo que se quiere es conseguir la mejora del interés general.

A ello, el Banco Mundial hace una interesante aportación en sus informes, instando a realizar tres simples pasos que pueden conseguir grandes cambios:

1. Reflexionar no solo sobre la forma que deben tener las instituciones, sino también sobre las funciones que las instituciones deben desempeñar. Es decir, incidir más en el contenido y la finalidad de las instituciones que en la forma (contenido vs imagen).
2. Es importante que exista simetría entre los diferentes actores que existen en las arenas de la negociación, si lo que se pretende estimular es el fomento de la capacidad. Por ello, no solo es importante pensar en cómo fomentar la capacidad, sino que ésta sea representativa de los diferentes actores que inciden en ese ámbito. De esa manera, y solo de esa manera, se consigue el verdadero fomento de ésta.
3. Para lograr el Estado de derecho, los países deben fortalecer las distintas funciones de la ley para aumentar su contestabilidad, cambiar los incentivos y reconfigurar las preferencias. Es decir, reflexionar no solo sobre la ley sino también sobre el papel de la ley.

Este enfoque del Banco Mundial subraya la importancia de una gobernanza pública que vaya más allá de la mera creación de leyes, enfocándose en la funcionalidad de las instituciones, la representatividad en la toma de decisiones y el papel fundamental de la ley en la configuración del Estado de derecho. Estos elementos son cruciales para lograr una AP más eficiente, transparente y cercana al ciudadano, lo que en última instancia contribuye a fortalecer la legitimidad social del sistema y, desde dicha perspectiva, debe analizarse el rol de la dirección pública profesional.

1.4.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL FUTURO Y EL ROL DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN ÉSTA. LA NECESIDAD DE UNA NORMATIVA DE DIRECCIÓN PÚBLICA.

Dejado a un lado el análisis en las políticas de gestión pública, pero teniéndolas como foco que nos muestra el sendero a seguir, el presente apartado del capítulo centra su investigación en reflexionar y determinar aquello la crisis del 2008 inició, y que los posteriores acontecimientos (Covid-19, conflictos bélicos, diplomáticos etc.), han aumentado, desde la perspectiva de la mejora en la funcionalidad de la administración.

– ***La necesidad de reformas estructurales.***

España necesita reformas. Lleva años atrapada en un proceso de supervivencia afectado por las diversas crisis acontecidas. En relación con estas crisis, Ramió Matas, C.¹²⁵ concretaba que: «La actual crisis económica española que se inició en 2008 está lejos todavía de ser superada. La crisis es de una magnitud inusual en nuestra historia por su profundidad y por su larga duración. Es una crisis financiera, una crisis monetaria y una crisis inmobiliaria, pero que representan meros

¹²⁵Ramió Matas, C. Op. Cit.

síntomas de dos crisis más profundas: una crisis de competitividad y una crisis de valores sociales.»

Asimismo, Ramió Matas, C. defendía que los motivos de éstas «no había sido un excesivo déficit público o por la ineficiencia o los derroches, sino una crisis ocasionada por una falta de competitividad del tejido productivo privado, por su enorme endeudamiento, por la imposibilidad de implementar una política monetaria internacional y por el abultado déficit económico de las familias por un sector inmobiliario excesivamente recalentado. »¹²⁶

Posteriormente, cegados por otros problemas (recuperar los estándares previos a la COVID-19, la solución de los conflictos bélicos y diplomáticos existentes, etc.), la realidad social, institucional y económica está haciendo estragos y demostrando que, entre otros factores, necesitamos reformas de Estado. Se requieren cambios eficientes y eficaces que respondan a la nueva realidad social que vivimos, una realidad que debe regenerar el pacto de los ciudadanos con las instituciones para que éstos se sientan representadas en ellas. No olvidemos que las instituciones son un reflejo de la sociedad y de la forma de proceder de ésta, y como tal, necesitan madurar de acuerdo con sus necesidades.

Entre la multitud de cambios que se requieren, desde la mirada institucional, la necesaria simetría de los poderes y papel de la ley se hace inamovible e improrrogable la idea del necesario análisis normativos de los proyectos en materia de dirección pública y propuestas de mejora.

– ***Principios de la Nueva Gestión Pública.***

¹²⁶Ramió Matas, C. (2015). La extraña pareja. *La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Editorial Catarata. Página 11.

La gobernanza, la simetría en los poderes, la eficacia, la eficiencia, la profesionalización de los roles y la transparencia son principios que se deben abordar desde el Estado como gobierno, pero también desde la cúspide administrativa. Esto implica, por la vía de los hechos, limitar la discrecionalidad en la selección, continuación y cese, es decir, durante toda una trayectoria, en aquellos campos que por su configuración y relevancia en el mando jerárquico parecen ser intangibles y presentan un carácter discrecional. Tal discrecionalidad en nada ayuda al cumplimiento de los intereses generales bajo el prisma de los principios de eficacia y eficiencia, sin olvidar otros como la planificación en la gestión, objetividad, etc.

El objetivo no es otro que simetrizar el poder, repartirlo entre los diferentes actores del tablero para que la respuesta que se entregue a la ciudadanía, desde la mirada institucional¹²⁷, cumpla con los requisitos que una sociedad democrática y de derecho exige.

– ***La necesidad de una gobernanza efectiva.***

De acuerdo con las sendas investigaciones referidas, la necesidad de una gobernanza efectiva es la respuesta a la desigualdad social. En este sentido, el informe del Banco Mundial (2021) «Worldwide Governance Indicators» indicaba que los países con mejor gobernanza muestran un 23% más de crecimiento económico y un 15% menos de desigualdad social.

– ***La falta de profesionalización de la Administración Pública y de la dirección pública profesional.***

¹²⁷ Dicho nombre hace referencia al blog de Jiménez Asensio, R., uno de los mayores expertos en la materia directiva, y en el cual, se dedica, desde hace décadas, a reflexionar sobre los libros y la política.

No es grosero decir, se necesita profesionalizar los puestos directivos mediante la positivización y la institucionalización de la figura directiva pública profesional como tal, pensando con astucia cómo y cuál es su rol en la Administración y teniendo muy presente su proximidad con los cargos de naturaleza política.

Es necesario que los puestos políticos, los puestos de carácter profesional y los puestos ordinarios de gestión de la AP, proveídos en su mayoría por funcionarios públicos, se rijan por diferentes pautas (unas basadas en las reglas del juego democráticas y otras basadas en criterios meritocráticos).

En este contexto, y enlazándose con la finalidad de dicha investigación, es interesante recordar los modelos de gestión, en concreto la gobernanza, y el espacio de la dirección pública profesional en su fórmula de contrapoder al poder y la simetría de poderes.

Y todo ello es necesario porque como reflexiona Ramió Matas, C. cuando se pregunta «¿Por qué no se regula la dirección pública profesional en España?», la respuesta a la que concluye el autor es por la pinza que dibuja la mala cultura política y la mala cultura administrativa. En este sentido, el autor argumenta que: «La clase política no está interesada en su regulación ya que se siente muy cómoda ejerciendo una gran discrecionalidad política, aunque ésta sea negativa para la institucionalidad. Los empleados públicos tampoco se muestran muy interesados en tener unos superiores con conocimientos suficientemente técnicos para comandar la organización. Prefieren unos superiores con menos capacidades y competencias que les permita rentabilizar mejor sus derechos y cicatear con sus obligaciones».¹²⁸, pues para el autor, en el fondo de la cuestión se encuentra que

¹²⁸Ramió Matas, C. Op. Cit.

estamos en manos de políticos que, en demasiadas ocasiones, no tienen una senda clara a seguir en cuanto a la dirección se refiere.¹²⁹

Por su parte, Beltrán Villalva, M.¹³⁰, dispone que los elementos de esta falta de voluntad en la profesionalización «no lo es tanto por suponerlos políticamente desleales (esto es, afines a un partido diferente del que está en el Gobierno o, en casos de coalición, a aquel que pertenece al tocar el alto cargo), sino más bien por suponerlos vinculados a unas *tradiciones* de la casa que pueden ir desde meros modos de actuar, pasando por intereses profesionales de los propios funcionarios, hasta intereses de la clientela del ramo de que se trate, que pueden dificultar la gestión del alto cargo o el logro de los objetivos propuestos».

Para Zafra Alcaraz, R. la falta de una dirección pública profesional clara nos sitúa mantiene en el contexto entorno de la relación entre políticos y funcionarios donde «el inexperto (político) dirige al experto (funcionario). »¹³¹

– ***La profesionalidad en la dirección pública.***

Del otro lado, los directivos profesionales deben aportar exactamente eso: profesionalidad, entendiendo como los conocimientos sobre la institución o sobre los proyectos que para ésta pueden resultar beneficiosos, sus formas de proceder y las capacidades técnicas y desarrolladas por la experiencia en la materia. Sobre

¹²⁹Ramió Matas, C. en su libro titulado *Administración Pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*, expone en línea con lo expuesto por la autora Zafra Alcaraz, R. como uno de los problemas, de calado, que se perciben en España es la mala calidad de la cultura política y de la cultura administrativa de nuestras Administraciones públicas (página 31), unido a la mala cultura social de los españoles en su relación con las instituciones (página 35).

¹³⁰ Beltrán Villalva, M. (2000). El problema de la calidad en los servicios públicos. En Trinidad Requena, A. (coord.): *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. Páginas 48-49.

¹³¹ Ramió Matas, C. (2019). La relación entre políticos y funcionarios. Recuperado de: <https://www.administracionpublica.com/la-relacion-entre-politicos-y-funcionarios/>

éstos debe recaer la responsabilidad de la correcta ejecución y observación de las políticas públicas que emanan de los planes del Gobierno correspondiente.

Por último, el elemento final que entre ambos debe darse es la conexión o, mejor dicho, la compenetración. Autores como Ramió Matas, C. aplican una fórmula interesante que es la siguiente: institución o política pública = político x alto funcionario¹³². Esta compenetración puede ser positiva o negativa, pero sin duda debe darse si queremos un funcionamiento, correcto o no, de la institución.

- ***La fórmula del éxito en la dirección pública.***

El análisis de esta relación simbiótica de poder sigue que en uno de los lados debería haber un «experto», es decir, una persona especializada o que posee grandes conocimientos en un área y en la otra un inexperto. Esta observación plantea una serie de interrogantes cruciales: *¿Cuál debe ser la fórmula?* Es decir, *¿existe una fórmula exacta que permita obtener los mejores resultados posibles?* Si existe, *¿el rol de directivo público está reservado a determinados cuerpos o debe regirse por criterios generales?* *¿Debe ser un funcionario el experto de la relación?* *¿Ser funcionario garantiza la experiencia y profesionalismo?* *¿Qué valores deben primar a la hora de seleccionar a estos expertos?* Si se acepta la premisa de que hay un experto, *¿cómo debe acceder éste al cargo?* *¿Deben priorizarse los méritos, las capacidades, o la trayectoria?*

Experto y profesional pueden entenderse como sinónimos, de tal manera que, basándose en esta concatenación de ideas no es menor decir que, en la cúspide administrativa, lo que debe erguirse es una dirección pública profesional. Esto implica que las mismas tengan las capacidades y características propias de cualquier persona que pretenda desarrollar dichas funciones en ese ámbito concreto (la diversidad está servida, desde educación hasta sanidad, pasando por

¹³²Ramió Matas, C. Op. Cit.

función pública y un largo etcétera). Es una realidad tangible la siguiente premisa: si queremos mejorar la calidad de nuestro sistema institucional y democrático –en el sentido que nos abducen las políticas de gestión públicas: «transparencia, rendición de cuentas, profesionalidad, comunicación, eficacia, eficiencia, racionalización, y sobre todo, de forma particular, la simetría de poderes, etc.» – se hace casi obligatorio, por no decir de obligado cumplimiento, limitar el campo de actuación de los inexpertos (entendiéndose desde la retórica). No podemos pensar que todos o la mayoría de los cargos electos son inapropiados para sus puestos de mando; todo lo contrario, muchos cargos públicos representativos son personas cualificadas que realizan su ejercicio electo con el mejor de sus deseos y, en muchos casos, con una retribución que a duras penas compensa lo realizado. Esta característica, la humildad, es más que suficiente.

- ***La tecnocratización de la dirección pública***

Es necesario, en las áreas de dirección política *strictu sensu*, positivizar y reservar los ámbitos de dirección profesional a las personas, internas o externas, funcionarias o laborales, que presenten características idóneas para el puesto de trabajo. En otras palabras, tecnocratizar bajo criterios de mérito, capacidad e idoneidad los puestos de dirección pública profesional, dotándolos también de un sentir profesional (es la denominada cultura administrativa ¹³³) que acabe cumpliendo con el único objetivo de entender la dirección pública como una profesión a desarrollar por aquellos apasionados de lo público.

En este contexto, ya en el II Congreso Catalán de Gestión Pública, celebrado en Barcelona los días 5 y 6 de julio del año 2006, la ponencia del profesor Ramió Matas,

¹³³Ramió Matas, C. (2018). El directivo público como gestor del conflicto organizativo. Ed. Es Publico. Página 2. La cultura administrativa, si existe, aporta un sentido colectivo de la identidad que implica que todos los empleados se sienten miembros de un colectivo profesional, que forman parte de la institución pública en global. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/el-directivo-publico-como-gestor-del-conflicto-organizativo/>

C. se centraba en analizar, entre otras cuestiones, el rol del personal directivo público profesional y la mutación que en este cuerpo había surgido. En los documentos aportados en dicha ponencia ya se hacía eco de los cambios en la sociedad y las instituciones y se expresaba que el directivo público profesional se ha tecnificado debido a la gobernanza, sustrayendo como elementos clave los siguientes:

- Existencia de un alto nivel de formación en gestión de redes de organizaciones públicas y, especialmente, privadas con ánimo y sin ánimo de lucro que prestan una parte importante de los servicios públicos. La gestión de redes implica la necesidad de poseer unas potentes habilidades en planificación y en evaluación.
- La obligación de tener los conocimientos necesarios para la utilización conceptual de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.
- La necesidad, en esta nueva sociedad, de saber gestionar siendo permeables a los nuevos mecanismos que facilitan la participación de los ciudadanos.
- Hay una potente socialización en valores institucionales de carácter público y con una socialización en valores derivados de una ética de la gestión pública.
- ***La necesidad de profesionalizar la dirección pública***

La AP del futuro enfrenta desafíos que requieren una reflexión sobre su funcionamiento. La gobernanza y la evolución han llevado a una tecnificación de los puestos directivos, haciendo imprescindible que quienes ocupan estos roles no

solo sean carismáticos, sino que también cuenten con formación y experiencia sólida en el sector público o privado.¹³⁴

Y todo ello porque todavía queda mucho por hacer. Por ejemplo, en Cataluña no existe normativa autonómica que regule la dirección pública profesional, solo meras previsiones locales¹³⁵.

Esta falta de coherencia en los diferentes niveles administrativos será el objeto de análisis y desarrollo en la presente investigación.

- ***El camino hacia la profesionalización***

Como decía Covey, S. R.¹³⁶ «se trata de comprender antes de ser comprendido.». En este sentido, el análisis realizado sugiere que el camino de la profesionalización debe ir encauzado a que el político lidere y exprese su proyecto y observe como los profesionales escuchan y sintonizan con él¹³⁷ (búsqueda de la comprensión).

Resulta una tarea difícil, pues todas las personas tienen criterio, opiniones discrepantes y valiosas –más para uno mismo–; no obstante, esta es la fórmula del ganar/ganar. No hay una guía preestablecida de cómo actuar, se trata de dejarse

¹³⁴ Ramió Matas, C. (2006). *El Congrés català de Gestió Pública. Política y Gestió: La regulació del rol del directivo públic*. Barcelona. Páginas 3 y 4.

¹³⁵ Con la entrada de Ley 4/2020, de 29 de abril, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2020, se recoge el guante y, de acuerdo con la previsión del artículo 102.2 de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, se modifica el régimen jurídico que hasta el momento se había venido sosteniendo en cuanto al personal directivo local. Entre otras notas características, se determinan una serie de previsiones muy interesantes para esta investigación, como lo puede ser, entre otros, el hecho de la inamovilidad en el puesto de trabajo a expensas de unos resultados satisfactorios en su gestión.

¹³⁶ Covey, S. R. (2003). 7 hábitos para gente altamente afectiva. *La revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*. 41 Paidós. Buenos Aires- Barcelona- México. Página 8. Disponible en: <http://www.ntslibrary.com/PDF%20Books/7%20Habitos.pdf>

¹³⁷ Ramió Matas, C. (2015). Op. Cit.

llevar por el sentido común, no tener perjuicios, entender cuál es el campo de actuación de cada uno, cuáles son las funciones y tener predisposición.

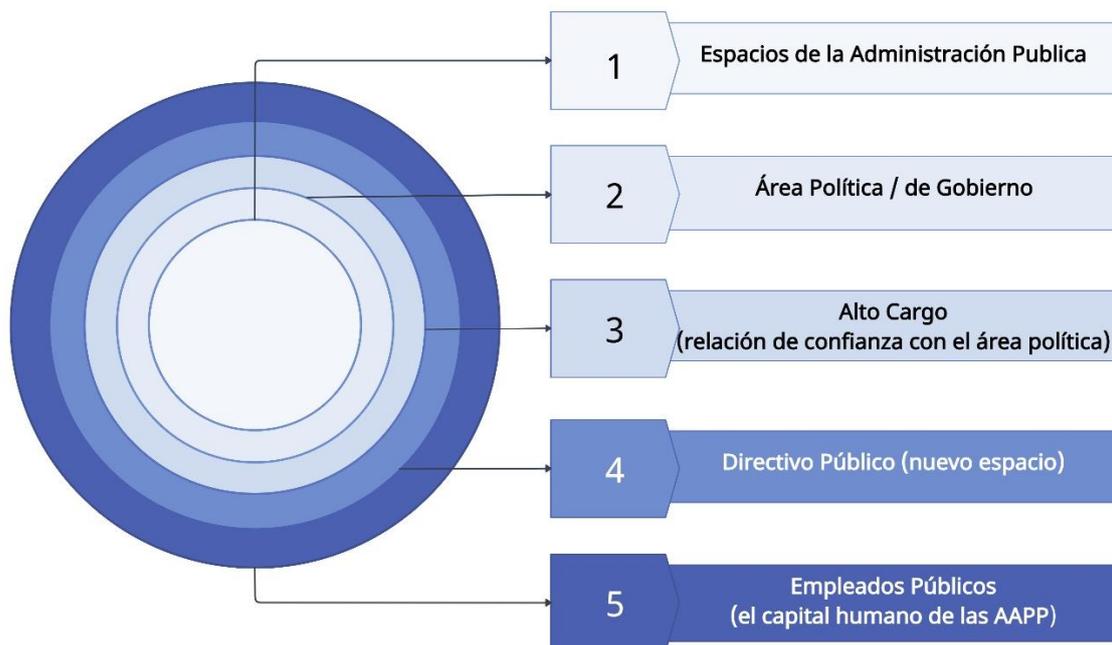
Como toda organización compleja y gestionada por personas, éste entramado implica que la colaboración y compenetración, junto con la valentía de diferentes piezas, dónde cada una actúa o debe actuar con la mayor profesionalidad admisible dentro del terreno de decisión que le compete y siempre pensando que el objetivo no es el pensamiento diverso, sino que, todas esas piezas deben ir y sonar como si de un unísono se tratase; con ello debería ser suficiente, al menos, para mejorar la calidad institucional.

PARTE II.- LA SOLUCIÓN DEL LEGISLADOR A LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. LA IMPORTANCIA O IRRELEVANCIA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO CONTENIDO ACTUALMENTE EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

CAPÍTULO II.- LA SOLUCIÓN DEL LEGISLADOR AL ESPACIO DIRECTIVO. EL ARTÍCULO 13 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. CONTENIDO Y AMPLITUD DE ESTE.

2.1. LA BREVE PRESENCIA DE LA FIGURA DIRECTIVA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y EL DEBATE CONSTITUCIONAL DE LA MATERIA DIRECTIVA. PREVISIONES, FUNDAMENTOS, EXTENSIÓN Y LÍMITES.

En el capítulo anterior se ha expuesto cómo la propia evolución de la gestión pública, en atención a las diferentes demandas sociales, han constituido el fundamento del cambio en la AP y la creación de un tercer espacio, diferente de los dos preexistentes: el político, que incluye el denominado espacio de los altos cargos; y el técnico, el cual es espacio directivo. De esta manera, podemos asegurar que, más allá de la realidad reflejada a través de lo establecido en las relaciones de puestos de trabajo, con carácter general, en las AAPP conviven las siguientes esferas:



Esquema 6: Gráfico de los espacios existentes en las AAPP. Fuente: Elaboración propia

Para Olmeda ¹³⁸, 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. De estos últimos cabe destacar una distinción más, entre alto cargo y personal directivo e incluso «personal con funciones de mando», siendo, en definitiva, y como indicando Corrales, J.C. y Prieto, C., que existe una nueva clase de personal (el personal directivo) pero no un nuevo tipo de empleado público.¹³⁹

El espacio directivo, conceptualizado de manera finita y diversa, puede entenderse como aquel el cual convive entre la esfera política y la esfera técnica, y que cuenta

¹³⁸ Palomar Olmeda, A. (2005). Pautas para el diseño de un Estatuto Directivo Público para las Administraciones Públicas convencionales. III Jornada sobre Técnicas de Seguridad Social.

¹³⁹ Corrales Guillén, J.C y Cayetano Prieto, R. (2008). La figura del directivo público profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: Aspectos básicos para la definición de su régimen jurídico y cuestiones previas. *CEMCI*. Núm. 1 Octubre – Diciembre. Pág. 6.

con autonomía suficiente y los recursos propios para poder llevar a cabo el desarrollo de actividades o prestar servicios¹⁴⁰. O como define el profesor Villoria, con carácter genérico, el directivo «es aquel que gestiona un presupuesto. »¹⁴¹

Una concepción del directivo público más perfilada la encontramos en las palabras de Moore M.¹⁴², cuando indica que, para él, el directivo público lo es «porque dispone de un conjunto de recursos públicos que le han sido confiados para su administración [...] siendo el responsable del uso de esos recursos en beneficio del municipio». En este sentido, para Moore M., los resultados o impactos producidos mediante la transformación de los recursos públicos constituye la generación de valor público, siendo el elemento que permite medir el rendimiento de los directivos y de las administraciones y es lo que constituye la esencia de la dirección pública.

De acuerdo con la tesis del autor¹⁴³ y su teoría del directivo público, el «creador de valor público»¹⁴⁴, debido a su posición y naturaleza, le compete el desarrollo y la observancia de una serie de funciones las cuales se interrelacionan entre sí y se pueden delimitar en tres grandes ejes:

- La gestión estratégica: todas aquellas funciones relacionadas con la reflexión y la organización a la cual pertenece el directivo, reflexionando sobre el presupuesto, la misión encomendada, así como la innovación cuando las circunstancias lo aconsejen.

¹⁴⁰ Romero Alonso L. y Cortés Carreres J.V. (2016). Las capacidades para desempeñar funciones y roles directivos y utilizar las fuentes de poder a su alcance. *El Consultor de los Ayuntamientos*. Núm. 14. Pág. 8.

¹⁴¹ Romero Alonso L. y Cortés Carreres J.V. Op. Cit. Pág. 8.

¹⁴² Romero Alonso L. y Cortés Carreres J.V. Op. Cit. Pág. 8 y 9.

¹⁴³ Longo Martínez, F. (2002). Institucionalizar la gerencia pública: Retos y dificultades. Primer Congreso catalán de Gestión Pública. Pág. 12.

¹⁴⁴ Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

- La gestión del entorno político: todas aquellas funciones correspondientes con la obtención de legitimidad, autorizaciones, apoyo, colaboración, los recursos necesarios, etc.
- La gestión operativa: todas funciones que tienen que ver con el deber de conseguir que la organización a su cargo, compuesta por el conjunto de medios y recursos situados bajo autoridad formal, actúen de forma eficaz y eficiente para poder conseguir los objetivos perseguidos y asumir la responsabilidad por los resultados alcanzados.

El directivo se diferencia a su vez del gestor tradicional por disponer o gozar de una serie de habilidades, conocimientos y visión, en general, distinta. Donde algunos asumen situaciones y ven oportunidades, otros se rinden o gestionan procesos. En este sentido, interesantes son las aportaciones de la obra «*On Becoming a Leader*» de Warren B., en donde dispone que, entre otras, las diferencias son que:

- Mientras el gestor gestiona, el directivo innova.
- Mientras el gestor mantiene, el directivo desarrolla.
- Mientras que el gestor pone el acento en los sistemas y la estructura, el directivo pone el acento en las personas.
- Mientras que el gestor tiene una visión a corto plazo, el directivo tiene visión a largo plazo.
- Mientras que el gestor acepta el *statu quo*, el directivo lo cuestiona.
- Mientras que el gestor hace bien las cosas, el directivo hace lo que hay que hacer.

De momento, y en atención a lo mencionado anteriormente, si se debe partir de una primera idea, es la necesidad de diferenciar el ámbito técnico, el político, y el espacio directivo. O, dicho de otro modo, y de acuerdo con las palabras de Aliende C., es necesario separar con claridad la dirección y la función pública que llevan a cabo los Gobiernos, de la función estrictamente administrativa que es la llamada a ejecutar sus mandatos y cumplir los programas surgidos de los procesos electorales. Y, a su vez, dentro de la función administrativa, se postula la existencia de un grupo profesional de directivos públicos que estén dotados de la suficiente cualificación para transformar, dice el autor citado, los objetivos políticos de carácter general en objetivos de carácter operativo a través de planes, proyectos y programas.¹⁴⁵

Históricamente, como señalaba el informe Delphi de 1990, la Administración española ha carecido de niveles directivos adecuados y en consonancia con las demandas de la sociedad.

Este asunto es importante, ya que, de acuerdo con las afirmaciones del profesor Longo Martínez, F.¹⁴⁶ en relación con otros estudios sobre el directivo público: «Las reformas que, bajo diferentes lemas y denominaciones, con claras diferencias de ambición y profundidad, pero con una consistente coincidencia de contenidos (Barzelay: 1998 y 2001; Clarke y Newman: 1997; Dunleav y Hood: 1994; Metcalfe: 1993; Pollitt: 1993, Pollitt y Bouckaert: 2000; OCDE: 2000), que se vienen desarrollando en los sistemas político-administrativos de una buena parte del mundo, exigen directivos. La más contundente de las orientaciones a la eficiencia y la racionalidad económica, los mejores instrumentos y técnicas de gestión estarían llamados a fracasar sin directivos (Dalziel: 1996, 31)».

¹⁴⁵ Canales Aliende, J.M. (1996). El directivo público. ADA. Núm. 7/12, de 18 de febrero.

¹⁴⁶ Longo Martínez, F. Op. Cit. Pág. 4.

En términos similares se expresaba parte de la doctrina, cuando afirma que forma parte de la teoría de la organización del siglo XXI, tanto en el ámbito privado como público, la formación de los nuevos directivos y el perfeccionamiento de los existentes¹⁴⁷, siendo una prioridad para los reformadores¹⁴⁸, que ha obligado a concertar políticas específicas de gestión de los recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil.¹⁴⁹

El Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos del año 2000¹⁵⁰, publicado por el Ministerio de AAPP, ya contenía entre sus propuestas la de «establecer una función pública directiva», ya que la «insuficiencia decisiva que ejerce el directivo sobre la mejora de la organización y sobre sus posibilidades de éxito hace imprescindible dotar la Función Pública directiva de un tratamiento específico:

- Seleccionar a los directivos por su competencia o desempeño.
- Constituir una función pública directiva como un grupo unificado.
- Establecer la evaluación del desempeño de los directivos.»

Así, como señalan Dahlström y Lapuente, lo anterior es necesario puesto que los países que articulan carreras separadas entre políticos y burócratas presentan

¹⁴⁷ González-Haba Guisado, Vicente M^a. (2007). El Directivo en la Administración Pública. El Consultor de los Ayuntamientos. Pág. 2, en relación con la obra de Rodríguez- Arana Muñoz, J. (1995). La experiencia gallega en la formación de directivos. Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 43. Págs. 291 – 312. En esta obra se destaca, como circunstancia inmediatamente relacionada con el fenómeno directivo, la creación, entonces, en el Ministerio de Gobernación, de lo que se llamarían Diplomados como una categoría especial del Cuerpo Técnico – Administrativo.

¹⁴⁸ Murray, R. (2000): “Human Resources Management in Swedish Central Government”, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) Human Resources Flexibilities in the Public Services. Macmillan Business. Pág. 180.

¹⁴⁹ Losada, C (1999): “La función de dirigir en la Administración Pública”, en C. Losada (ed.) ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁵⁰ Ministerio de Administraciones Públicas. (2000). Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos. Madrid.

menos fallos de gobierno, menor corrupción y mayor eficacia en la gestión pública y en la provisión de servicio, además de mostrar una mayor facilidad para abordar reformas que permitan una mayor eficiencia.¹⁵¹ Aquí es donde los directivos juegan un papel clave, fundamental, actuando como la bisagra¹⁵² entre dos mundos: el político y el burócrata o perteneciente a la Administración.

Expuestas estas breves líneas introductorias que sintetizan la filosofía del directivo público profesional, conviene proceder en el presente capítulo con un análisis detallado de si todas estas concepciones, características y funciones han sido tenidas en cuenta en las diferentes previsiones que el legislador español ha ultimado respecto de dicho espacio en las normativas, y cuál ha sido el desarrollo de esta figura en el marco del ordenamiento jurídico español.

2.1.1.- LA CUESTIÓN DIRECTIVA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA FIGURA.

Este capítulo aborda la figura del directivo público, un tema ampliamente investigado en diversas obras académicas. Para llevar a cabo dicho análisis, la investigación se centrará en tres aspectos principales:

1. La evolución histórica de la figura directiva.
2. El encaje de esta figura dentro de las previsiones constitucionales.
3. El análisis del artículo 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP).

¹⁵¹ Dahlström, C., y Lapuente Giné, V. (2018). Organizando el Leviatán. Deusto.

¹⁵² Término acuñado por Jiménez Asensio, R. en Op. Cit.

Este último punto es de especial interés, ya que establece los principios reguladores de la figura del directivo público en el actual ordenamiento jurídico español.

Adicionalmente, para enriquecer nuestra comprensión de la institución directiva, incluiremos breves notas introductorias sobre modelos occidentales. Estas referencias servirán como fundamento para nuestro análisis, sin pretender realizar un estudio comparativo exhaustivo.

En relación con lo anterior, y a en aras de proceder al desarrollo de la primera parte del capítulo segundo, conviene iniciar el mismo indicando que desde hace algún tiempo, las últimas crisis y, por supuesto, la derivada de la crisis sanitaria de la COVID-19, así como la consiguiente crisis social y económica surgida de ésta y, después, el conflicto bélico en Europa, que ha derivado en una crisis energética enmarcada en una crisis climática, se han presentado como factores externos que han forzado el diagnóstico existente de necesidad de cambio¹⁵³. Estos factores han dejado al descubierto el contraste entre los cometidos que tienen asignadas nuestras AAPP en defensa del Estado social y democrático de Derecho que tenemos y la posibilidad real de cumplirlos. En este sentido, se observa que la diferencia entre las demandas sociales y las políticas públicas tangibles, en el ámbito de los recursos humanos o gestión de las personas, se debe, entre otras causas, a la ejecución de una serie de políticas públicas donde, desde la década de los noventa, éstas han quedado desplazadas a un segundo plano, en pro de la defensa de la política presupuestaria.

La falta de visión por el cuidado de los servicios internos encargados también de actuar en pro y defensa de los principios de eficacia y eficiencia ha conllevado una

¹⁵³ Ramió Matas, C. (2017). La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Tecnos.

precariedad de éstos en el seno de las AAPP, no disponiendo ni de los medios materiales ni de los perfiles idóneos para responder ante la multiplicidad y diversidad de tales necesidades. Todo ello enmarcado en un contexto donde los problemas de política pública son complejos, interconectados, volátiles y fragmentados, lo cual requiere de un compromiso donde se garantice que se adoptan las medidas adecuadas y existen marcos legislativos e institucionales para permitir que organizaciones del sector público asuman la responsabilidad de gestionar eficazmente la integridad de sus actividades.¹⁵⁴

El hecho anterior queda reafirmado si además tenemos que cuenta que, en la AP española, el fenómeno de la gerencialización es, sin duda, mucho más incipiente que en otros países cuyas tradiciones administrativas en materia de dirección pública ha alcanzado un grado notable de desarrollo.¹⁵⁵

De hecho, desde los años noventa del siglo pasado comenzaron a implantarse una serie de modelos abiertos centrados en la gestión por competencias, las cuales han sido conceptualizadas como el conjunto de comportamientos observables que están causalmente relacionadas con el desempeño bueno o excelente en un trabajo y en una organización concreta.¹⁵⁶

De entre los países con modelos de dirección pública podemos destacar el Reino Unido y el *Senior Civil Service*, creado en 1996, procedente de las bases tradicionales del modelo de *Civil Service* construido a partir de 1853 (Informe Northcote-Trevelyan)¹⁵⁷, el cual engloba los cargos superiores de la Administración Británica, incluyendo a los directores ejecutivos de las agencias y cuya carrera

¹⁵⁴ OCDE. (2017). Recomendación del Consejo de Integridad Pública.

¹⁵⁵ Longo Martínez, F. Op. Cit. Pág. 4.

¹⁵⁶ Pereda, S., Alonso, M., Berrocal, F., Hernández, E. (2013). Catálogo de competencias genéricas de los puestos de los niveles 26 a 30 en la AGE. Madrid. INAP.

¹⁵⁷ Jiménez Asensio R. (2017). Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización. Pag. 9.

profesional alcanza hasta el nivel inferior al Ministro (secretario permanente). Dicho sistema asienta sus cimientos en la profesionalidad e imparcialidad de los *civil servants*. Para garantizar la profesionalidad, la alta dirección británica es valorada según un sistema de valoración de puestos y valoraciones del desempeño¹⁵⁸, además de serles de aplicación un sistema de retribuciones que tienen en cuenta una variable por el rendimiento. Por lo que refiere a su selección, estos puestos se cubren mediante con de acuerdo con una serie de criterios competitivos a través de sistemas de acreditación de competencias y cuyos nombramientos no presentan limitación temporal, pues lo importante es cumplir los acuerdos de gestión.¹⁵⁹

Holanda presenta un modelo de dirección pública que asienta sus fundamentos en el mérito, a través de procesos competitivos absolutamente dominantes en el sistema de provisión de puestos.

De manera similar, Dinamarca cuenta con una dirección pública caracterizada por tener un sistema de designación o reclutamiento de directivos basado exclusivamente en el mérito, sin margen a la discrecionalidad política.¹⁶⁰

Por su parte, Francia tiene un sistema directivo complejo, ubicado fuera de las estructuras corporativas y del sistema de ascenso ordinario. La selección de la elite administrativa Francesa surge del resultado de un sistema de acceso muy competitivo y exigente, que consiste principalmente en el ingreso de los aspirantes

¹⁵⁸ Para más información acerca de los sistemas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas se recomienda la lectura del artículo de Gorriti Bontigui, M. (2007). La evaluación del desempeño en las AAPP españolas. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*. Vol. 23, núm. 3. Págs. 367 a 387.

¹⁵⁹ Para un análisis detallado y cronológico del tratamiento del modelo de función pública y alta dirección en el Reino Unido léase en Fuentetaja Pastor, J.A, (2013). Pasado, presente y futuro de la Función Pública. Cívitas. Thompson. Págs. 89 y ss, así como Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (2017). Nuevos tiempos para la función pública. Pág. 199-200.

¹⁶⁰ Jiménez Asensio R. Op. Cit. Pág 8.

tras la superación de un concurso (lo que en España se llama «oposición») en la Escuela Nacional de la Administración (ENA) o en el Instituto Politécnico¹⁶¹. Del resultado selectivo-formativo los aspirantes se integran en algún cuerpo de élite de la Administración central francesa.¹⁶²

En Chile, mediante su modelo de Alta Dirección, se cubren los puestos de primer y segundo nivel jerárquico de la estructura directiva, inmediatamente por debajo de los cargos de designación política. Los puestos se cubren mediante sistemas de selección competitivos y de carácter abierto, en los cuales se valoran los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas en las bases para el puesto de trabajo. Finalizado el proceso, se proponen de 3 a 5 candidatos, y el responsable puede nombrar a uno de ellos o declarar desierto el proceso, con un máximo de dos oportunidades sucesivas. En este caso, el nombramiento tiene fecha de finalización y suele ser de tres años, prorrogable en dos veces más de manera sucesiva. Es un sistema que, en palabras de Héctor A., puede denominarse de «mérito-confianza», atendiendo al juego de ambas fases, cada una con distinta intensidad y finalidad.¹⁶³

Finalmente, y por ser una de las reformas normativas del sistema de dirección pública más reciente, y en atención a su proximidad con España tanto geográficamente, como histórica e institucionalmente, merece especial mención la experiencia Portuguesa.

En el caso de Portugal, merece la pena indicar que, a pesar de sus intentos de modernización, hasta el año 2011 el modelo directivo vigente en su ordenamiento

¹⁶¹ Resulta de interés: Kessler M-C. (1986). Les grands corps de l'État. PFNSP, París; y PUF. (1986), La Haute Administration et la Politique.

¹⁶² Para mayor análisis leer Jiménez Asensio R. Op. Cit. Pág 12 a 17.

¹⁶³ Arámbula Quiñones, H. R. (2016). La profesionalización y el desarrollo de la Alta dirección en el sector público. Un estudio de caso: la experiencia del sistema de alta dirección pública en Chile. Tesis doctoral. ESADE.

jurídico contaba con altas dosis de politización y con una situación financiera preocupante. Por ello, en el marco de las políticas de austeridad prácticas durante la recesión económica de ese año, el Memorándum de rescate de la Troika¹⁶⁴ exigió reformas profundas en la AP portuguesa.

Lo anterior se materializó en la reforma legal del marco normativo de las normas que afectan a la alta dirección portuguesa y que, a grandes rasgos, fueron las siguientes:

- **Aprobación de la Ley 64/2011, de 22 de diciembre**, por el que se modifican los procedimientos de reclutamiento, selección y provisión de puestos de alta dirección en la AP. En esta norma se crea la Comisión de Reclutamiento y Selección para la Administración Pública (en adelante CRESAP) y se prevén sus estatutos (art. 5 y ss.).¹⁶⁵
- **Aprobación del Decreto-Ley 8/2012, de 18 de enero**. Mediante dicha norma y con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los criterios de transparencia, imparcialidad y mérito, se modifica, entre otras causas, el sistema de nombramiento o designación de los Directivos de empresas públicas y entes del sector público, exigiendo, como paso previo, un informe de evaluación de la CRESAP.

¹⁶⁴ Comisión Europea. (2011). El programa de Ajuste Económico para Portugal. Disponible en: [The economic adjustment programme for Portugal. European Economy. Occasional Paper 79/2011 \(europa.eu\)](http://europa.eu)

¹⁶⁵ Diario de la República. Ley número 64/2011, de 22 de diciembre, por la que se modifican los procedimientos de reclutamiento, selección y provisión de puestos de alta dirección en la Administración Pública, introduciendo la cuarta modificación en la Ley 2/2004, de 15 de enero, por la que se aprueba el estatuto del personal directivo de los servicios y organismos de la Administración Central, Autonómica y Local, y la quinta modificación de la Ley número 4/2004, por el que establece los principios y normas que rigen la organización de la Administración directa del Estado Disponible en: <https://www.cresap.pt/menu-geral-docman/legislacao/cresap/27-lei-64-2011-22dez-estatutos-cresap-1versao/file>

- **Aprobación de la Ley 128/2015, de 3 de septiembre**, por la que se modifica la Ley 2/2004, de 15 de enero, que aprueba el Estatuto del personal directivo de los servicios y organismos de la administración central, autonómica y local del Estado, y primera modificación de la Ley 64/2011, de 22 de diciembre, por la que se modifican los procedimientos de reclutamiento, selección y provisión de puestos de la alta dirección pública. Mediante dicha ley y fruto de sus primeros cuatro años gestionando procesos de selección y provisión, se introducen mejoras en el texto legal de 2011.

El elemento sustantivo de este proceso es la creación de la CRESAP como institución encargada de reclutar y seleccionar candidatos para los puestos de la AP.¹⁶⁶

Para garantizar la independencia de los miembros de la CRESAP, sus estatutos prevén la actuación de estos de manera independiente, no pudiendo solicitar ni recibir instrucciones del Gobierno ni de ninguna otra entidad pública o privada (art. 3). Además, tienen el deber de ésta de realizar sus respectivas funciones con imparcialidad y rigor (art. 9). El mandato de los miembros de la CRESAP es de cuatro años.

¹⁶⁶ Para más interés sobre el modelo portugués, pueden consultarse: Nuevos tiempos para la función pública. Op. Cit. Pág. 204 a 207.; Soriano, J.E, y Bilhim, J. (2013). “La racionalidad política y técnica en la selección de la alta administración y gestión pública portuguesa: una experiencia útil para España”. *El Cronista*, núm. 38. Disponible en: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1121079; la entrevista realizada a Bilhim J. (2017). La experiencia portuguesa de la CRESAP: un modelo para España. Blog hay Derecho. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2017/01/14/la-experiencia-portuguesa-de-la-cresad-un-modelo-para-espana/>; Baz Vicente, Ruben. La meritocracia como elemento esencial para profesionalizar la función pública directiva. Especial Referencia al caso de Portugal. Administración digital. Disponible en: http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3099%3A2015-04-28-08-07-13&catid=14%3Aopinion&Itemid=40.

En lo que se refiere al proceso de reclutamiento, los titulares de la alta dirección portuguesa (equivalente en España a las Direcciones Generales y las Subdirecciones Generales de los departamentos ministeriales) son seleccionados mediante procesos competitivos. La iniciativa del concurso compete al miembro del Gobierno con facultades de dirección o superintendencia y vigilancia del servicio u organismo en el que se integre el puesto a cubrir.

El proceso de concurso, en términos generales, se anuncia en la Bolsa Pública de Empleo y, al menos, en la plataforma electrónica del Gobierno y otras dos plataformas electrónicas durante 10 días, así como en el Diario de la República y, potestativamente, en medios de prensa nacionales. En dicha publicación se incluirán los requisitos formales para el nombramiento, los perfiles requeridos y métodos de selección, que incluirán la evaluación curricular y, para los candidatos calificados, entrevistas.

Finalizado el proceso de selección, el jurado prepara una propuesta de nombramiento de los tres candidatos, ordenados alfabéticamente, junto con las razones de su elección. Esta propuesta se presenta al miembro del Gobierno correspondiente, quien, con carácter previo al nombramiento y de manera potestativa, podrá realizar una entrevista de valoración entre los candidatos propuestos.

El periodo de cobertura será de cinco años, renovable por otro período más sin necesidad de recurrir a otro proceso competitivo, sin poder exceder del total de 10 años consecutivos. No se podrá ser reelegido en otro procedimiento para el mismo cargo en el respectivo servicio antes de que hayan transcurridos cinco años. La orden de designación se publicará en el Diario de la República, junto con una nota del currículo académico y profesional de la persona designada.

Una de las características generales de estos modelos de función directiva profesional es la apertura de los puestos, en muchos casos, al exterior de la Administración, combinando el acceso de ejecutivos procedentes del sector privado con el reclutamiento, mayoritario, de empleados procedentes de la Administración.¹⁶⁷

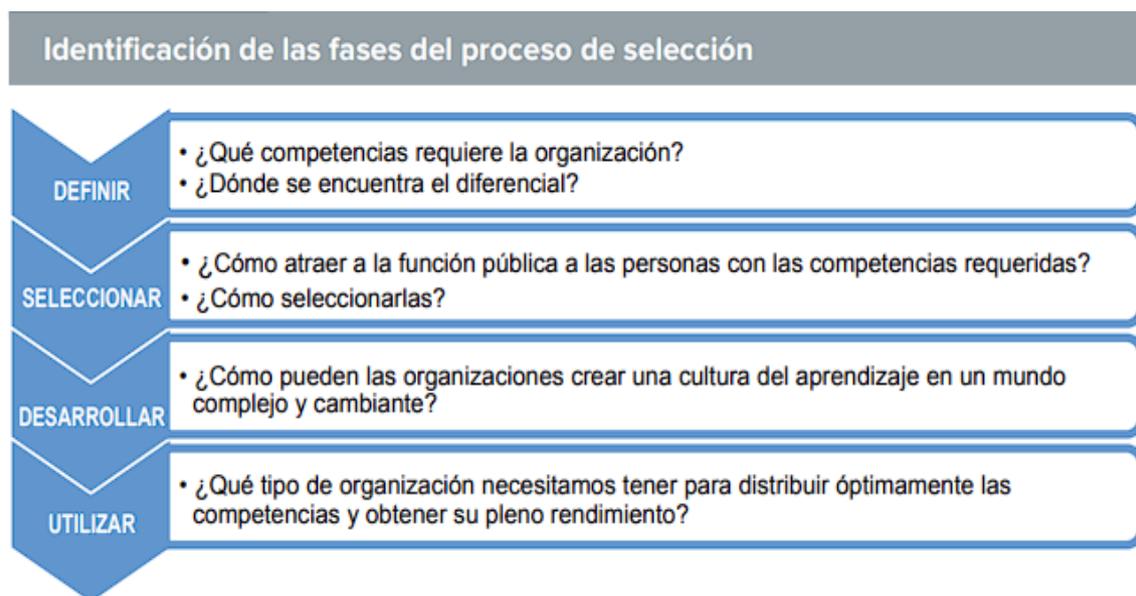
El análisis de los diversos sistemas de selección y reclutamiento de directivos públicos revela que estos procesos constituyen una inversión estratégica a largo plazo, reflejando las prioridades de la organización. Como señala Mapelli Marchena ¹⁶⁸ , es fundamental que estos sistemas sean optimizados constantemente, ya que el elemento de selección y su estructura, que garantiza la ausencia de injerencias, son cruciales para el éxito del proceso.

En este contexto, resulta particularmente relevante el esquema de fases del proceso de selección presentado por la OCDE en su informe de 2017¹⁶⁹, el cual proporciona una perspectiva detallada sobre cómo estructurar eficazmente estos procedimientos. Este esquema, como destaca Mapelli Marchena, ofrece un marco de referencia valioso para comprender y mejorar los procesos de selección en la alta función pública.

¹⁶⁷ Ridley, F.F. (2000). "Public Service Flexibility in Comparative Perspective", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) Human Resources Flexibilities in the Public Services. Macmillan Business. Pág. 35.

¹⁶⁸ Mapelli Marchena, C. (2018). La visión comparada: Nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas (RVOP). Pág. 34.

¹⁶⁹ El esquema expuesto ha sido extraído del artículo de Mappelli Marchena, C. Op. cit. Pág. 35.



Fuente: OCDE, *Skills for a High Performing Civil Service* (2017).

Esquema 7: Identificación de las fases del proceso de selección. Fuente: OCDE.

En el marco jurídico nacional, la profesionalización de la figura directiva aún no ha alcanzado el arraigo deseado ni el desarrollo institucional necesario, a pesar de los 40 años de democracia en nuestro país. Esto ocurre en un contexto en el que los sistemas tradicionales de función pública o servicio civil carecen, en general, de la capacidad de producir perfiles directivos en la proporción requerida por las reformas.¹⁷⁰

En España, la institución directiva ha recibido un trato normativo escaso y desdibujado, caracterizado por la falta de cohesión y un alto nivel de recelo por parte de los actores implicados. Es fácil constatar que las referencias normativas positivizadas, que debían y ha fecha de hoy delimitan el espacio directivo, en su mayoría resultan tener un carácter accidental y son poco concretas, avanzando de manera muy tímida en la profesionalización de dicho espacio. A continuación, se expondrán las causas de esta situación.

¹⁷⁰ Longo Martínez, F. (2002). Institucionalizar la gerencia pública: Retos y dificultades. Primer Congreso catalán de Gestión Pública. Pág. 4.

Históricamente, y sin ánimo de realizar un análisis detallado de la evolución cronológica de la cuestión directiva, primero por ser una cuestión arduamente trabajada por parte de la doctrina más especializada¹⁷¹ y por no ser la finalidad en sí misma de la investigación, y segundo porque buena parte de la evolución histórica¹⁷² del modelo directivo español coincide, en lo fundamental, con la propia reforma y modernización administrativa¹⁷³, el espacio directivo ha estado (y está) ocupado por el espacio político, bajo el mando de los denominados «altos cargos», y los puestos de naturaleza directiva que, de acuerdo con lo establecido en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo de las correspondientes administraciones, requieren ser proveídos por personal funcionario mediante el sistema de la libre designación.¹⁷⁴

¹⁷¹ Sobre la evolución del modelo directivo español, véase, Ortega Álvarez, L. (1992). La reforma de la alta burocracia en España. Sistema. Núm. 107. Págs. 5 a 20; Jiménez Asensio, R. (1989). Políticas de selección en la función pública española (1808-1978). Madrid. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); Nieto, A (1986). Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo. Madrid. Edit. INAP; Nieto, A. (1997). Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica. *Gestión y Administración Pública* (en adelante GAPP). Núm. 7-8, septiembre 1996- abril 1997. Págs. 67 a 72; Nieto, A. (1976). De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo. *Revista Española de Derecho Administrativo* (en adelante REDA). Núm. 11, octubre-diciembre. Págs. 567 a 583; Nieto, A. (1977). De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo (II). *REDA*. Núm. 15, octubre-diciembre. Págs. 573 a 588; Nieto, A. (1978). De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos. *REDA*. Núm. 18, julio-septiembre. Págs. 359 a 366; Baena del Alcázar, M. (1999). Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración, y gran empresa. Edit. Tecnos. Madrid.

¹⁷² En relación con lo expuesto en el objeto de la presente investigación, solo indicar que, en lo que representa el análisis de la cuestión directiva durante los siglos XIII, XIV y XV, se opta por un modelo de corte fiduciario, el cual no se expondrá por las razones anteriormente señaladas y posteriormente, durante los siglos XVI y XVII impera el sistema de la confianza como forma de postularse y acceder a los cargos directivos, patrimonializando las altas esferas de poder de la administración pública. Un interesante análisis académico de este período lo encontramos en Aranda Perez, FJ. (coord.). (2005). *Letrados, juristas y burócratas en la España moderna*. Edit. Universidad Castilla y la Mancha. Cuenca.

¹⁷³ Maeso Seco, Luis F. (2011). *El personal directivo en las Administraciones Públicas Españolas. Su régimen Jurídico antes y después del EBEP*. Ed. Núm. 1. La Ley. Madrid.

¹⁷⁴ A nota ejemplificativa podemos exponer como el artículo 44.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 (disponible en: [BOE-A-1982-20819 Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.](#)) establecía que: “No existirá más personal libremente designado en la Comunidad Autónoma de Aragón que el estrictamente preciso para el apoyo inmediato de los órganos políticos. Todos los cargos con responsabilidades administrativas directas, desde el nivel

En otros supuestos, el desarrollo de esta figura, en los casos de que se haya producido, ha sido bajo el prisma de las leyes de función pública autonómicas (el análisis de la cuestión directiva en el marco de las CCAA tendrá su propio capítulo, motivo por el cual no se extenderá en este momento), y de manera tímida. Por ejemplo, la derogada Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia¹⁷⁵, regulaba en su artículo 27.2 que para determinados puestos cuyo sistema de provisión fuera el de libre designación, de acuerdo con lo dispuesto en la mencionada relación de puestos de trabajo, atendiendo a las funciones a desempeñar, podría ser exigible el requisito del diploma directivo, en la misma línea que lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

Además, como afirma la doctrina más especializada en esta área, es fácil concluir que, más allá del sistema fiduciario existente durante los siglos XIII, XIV y XV, y más allá del existente modelo de confianza postulado durante los siglos XVI y XVII, donde se reservaba el espacio a la alta nobleza civil o religiosa, patrimonializando las altas esferas de poder de la AP¹⁷⁶, durante el transcurso de 1978 a 1997, la Alta dirección de las AAPP del Estado, Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y de las entidades locales (en adelante EELL), ofreció una presencia absoluta de los criterios de designación política, así como también una omnipresencia de la libre designación¹⁷⁷. Esta situación, en lo substancial y como se analizará, no ha cambiado con la entrada en vigor del TREBEP y el artículo 13, por múltiples razones.

equivalente a Director General, serán designados libremente entre funcionarios.” Actualmente, dicha previsión no se contempla en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007.

¹⁷⁵ Actualmente, la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, contempla una serie de disposiciones al directivo público. Art. 33 a 36. Disponible en: [BOE-A-2015-5677 Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia.](#)

¹⁷⁶ Maeso Seco, Luis F. (2011). Op. Cit.

¹⁷⁷ Jiménez Asensio, R. (2011). Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: Carrera y Dirección pública profesional. Revista Aragonesa de la Administración Pública. Pág. 203.

Así pues, resulta interesante señalar que la materia directiva no fue tan novedosa como la exposición de motivos del estatuto básico del empleado público expuso en su momento. En este punto donde, en aras del indudable interés que presentan, se expondrán durante las presentes líneas las referencias normativas más importantes o interesantes desde un punto de vista académico, que han surgido hasta el momento con algún impacto en materia directiva, sin tener en cuenta el artículo 13 del TREBEP, que será objeto de una profunda investigación en el apartado dos de este mismo capítulo.

Muchas de las previsiones que se analizarán afectan especialmente a las AAPP locales, debido a la distribución competencial establecida en el artículo 149.1.18ª de la Constitución y la facultad del legislador para dictar las bases del régimen jurídico de las AAPP.¹⁷⁸Sobre la cuestión del marco competencial, simplemente decir que dicha cuestión será arduamente tratada en este mismo capítulo, juntamente con la introducción del artículo 13 en la normativa básica de función pública, razón por la cual no se extenderá más por ahora.

De acuerdo con lo anterior, y en aras de proceder a un análisis más preciso de dichas previsiones, las diferenciaremos en función de la AP afectada.

Administración General del Estado

¹⁷⁸ De conformidad con la Constitución Española de 1978, artículo 149, apartado 1, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

- **Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de funcionarios Civiles del Estado.** Dicha norma, bajo el Título III «Funcionarios de carrera», Capítulo I «Régimen general», Sección 1ª «Cuerpos», artículo 23, apartado tercero, reguló que aquellas plazas de mayor responsabilidad de Cuerpo de Técnico de Administración Civil y que así estuviesen clasificadas se reservarían a funcionarios que ostentasen el diploma directivo.

Se puede observar que esta previsión no era en sí un sistema de profesionalización del espacio directivo, sino más bien un avance sutil que, de acuerdo con las reformas administrativas del momento sirvió para introducir un elemento esencial del *managment*: las habilidades o aptitudes directivas para ejercer determinados puestos de trabajo. No obstante, dadas las disfunciones que provocó su redacción, al no determinar cuáles eran las funciones que requerían diploma directivo (la norma sólo indicó que eran las de mayor responsabilidad) y las limitaciones en su redacción (al resultar de aplicación a un determinado cuerpo de la AGE respecto de otros cuerpos de ésta, para los cuales también se requería en aquel entonces licenciatura), resultó ser aplicada una única vez ¹⁷⁹, no teniendo, en consecuencia, una implantación efectiva.¹⁸⁰

- **Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.** Si bien la redacción oficial de la norma no supuso ninguna incorporación en la materia directiva, posteriormente, el artículo 20.1, b) párrafo segundo, bajo la reforma introducida por la Ley 23/1988, de 28 de

¹⁷⁹ Alfaro Alfaro, J. (1975). La función directiva en la administración española. *DA*. Núm. 158. Págs. 7 a 22.

¹⁸⁰ Respecto de los motivos que no que impidieron el correcto desarrollo de la figura resulta interesante el estudio de Crespo Montes, L.F. (2003). Mitos y ritos de la administración española. INAP. Págs. 382 y ss.

julio, de modificación de la ley de medidas para la reforma de la función pública, estableció que, en la AGE, sus organismos autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, determinados puestos de trabajo, entre los cuales estaban los de carácter directivo (sin especificar cuáles eran), podrían cubrirse por el sistema de libre designación. Esta norma nunca llegó a derogar de manera expresa lo establecido en el Decreto 315/1964, anteriormente referido, pero si supuso la manera de provisión de dichos puestos de trabajo.

- **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado** (en adelante LOFAGE). A pesar de que esta norma en la actualidad se encuentra íntegramente derogada por la disposición derogatoria única de la LRJSP, se puede observar que el redactado integrado es casi idéntico al establecido en su predecesora. Por ello, resulta interesante explicar su contenido (conviene también exponer que la regulación vigente en materia de órganos superiores y órganos directivos contenida en la LRJSP se analizará con detenimiento en el capítulo dedicado al directivo público en la AGE).

La justificación de la estructuración la encontramos en la exposición de motivos de la norma, que indica: «El modelo de Estado social y democrático de Derecho a que se refiere la CE tiene una singular trascendencia sobre el sistema de la AP en general y, por tanto, sobre la AGE en particular. [...]». Así, en aras de dar cumplimiento al artículo 103 de la CE, desde la perspectiva instrumental de la misma y de los intereses generales, entendidos como la acción combinada con las instituciones sociales y teniendo muy en cuenta los legítimos derechos e intereses de los ciudadanos de acuerdo con el principio constitucional de participación, de manera conjunta con el artículo 10.1 de la CE, continua diciendo la exposición de motivos que «[...] El servicio a los ciudadanos exige, además, que la estructura y la planta de la

AGE se ajusten a la realidad social y, por ello, debe reordenarse en función de los mismos[...].».

De acuerdo con lo expuesto, LOFAGE representó la primera norma de organización del estado que en su artículo 6, incluido en el Capítulo II del Título I, estableció unas primeras directrices en relación con los órganos directivos. Aunque fue un avance normativo, debemos partir de que las previsiones contenidas en la LOFAGE tenían una naturaleza de principio al ser de carácter declarativo, pero no incidir en los aspectos de gestión, evaluación, control de la responsabilidad, etc. En otras palabras, las previsiones de LOFAGE eran demasiado escuetas y, más que normas en sentido estricto, presentaban un carácter de principios informadores, pues carecían de medida alguna que permitiera evaluar la gestión desarrollada por ninguno de estos cargos.¹⁸¹

LOFAGE dispuso que, en la AGE, su organización central correspondía a órganos superiores y órganos directivos. En el primer grupo se encontraban la figura de los Ministros y los Secretarios de Estado, mientras que en el segundo estaban los Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales¹⁸². La norma fue el modelo utilizado por parte de muchas EELL, creando algunas sus correspondientes figuras directivas, como lo hizo el Ayuntamiento de

¹⁸¹ INAP. (2017). Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado. Pág. 209.

¹⁸² Estas previsiones se extendían a la organización territorial del Estado, sobre la cual, tenían la consideración de órganos directivos tanto los Delegados de Gobierno de las CCAA (con rango de Subsecretario), como los Subdelegados del Gobierno en las provincias (los cuales tenían el nivel de Subdirector general (art. 6.3 LOFAGE).

Por su parte, en relación con la AGE en el exterior cuenta con los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales, los cuales también tienen la consideración de órgano directivos.

Madrid con los gerentes de distrito (en el correspondiente capítulo de desarrollo de la figura directiva en las EELL se analizará esta figura).

De acuerdo con el sistema establecido por LOFAGE, todos los altos cargos eran órganos superiores y directivos, si bien no todos los órganos directivos tenían la consideración de alto cargo (como es el caso de los Subdirectores Generales y asimilados, art. 6 apartado 5)¹⁸³.

LOFAGE también estableció que las competencias de los órganos superiores eran establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad, mientras que atribuía el desarrollo y ejecución a los órganos directivos, diferenciando así los roles y competencias que se esperaba de cada perfil. En otras palabras, la norma expuesta asignaba la tarea planificadora a los Ministros y Secretarios de Estado, siendo responsabilidad de los órganos directivos su desarrollo y ejecución¹⁸⁴.

Finalmente, LOFAGE situaba el nombramiento de los órganos directivos atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, siendo la base de lo que se ha interpretado como el principio de profesionalización de los órganos directivos en la AGE. Esta profesionalización se basó, por un lado, en la necesidad de que las personas nombradas para ejercer los puestos de Subsecretario, Secretario General Técnico, Subdirector General y Director General fuesen funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA o

¹⁸³ En aquel entonces y hasta la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, las previsiones aplicables a los mismos las encontrábamos recogidas en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y el Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, mencionada *up supra*.

¹⁸⁴ INAP. (2017). Op. Cit. Pág. 208.

de las EELL, a los que se les exigía para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente. En el caso de las Direcciones Generales, se debaja la posibilidad de no reunir la condición de funcionario, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, que deberían estar especificadas en el Real Decreto del Consejo de Ministros que lo crea. Por otro lado, en el caso de los Secretarios Generales, se requería que el nombramiento atendiera a criterios de profesionalización entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

- **Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.**¹⁸⁵ Formando parte de la denominada Administración Institucional o instrumental, y aun no formando parte del objeto de esta investigación que trata sobre el directivo público en su conjunto y no solamente en el sector institucional, conviene mencionar las previsiones de la norma expuesta. Algunas de estas previsiones se encuentran posteriormente reguladas en el actual texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

La Ley de Agencias de 2006 definía como personal directivo de las Agencias Estatales a quienes ocupaban puestos de trabajo designados como tales en el Estatuto de cada agencia. Esta designación se basaba en la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas.

¹⁸⁵ Cabe indicar que dicha normativa actualmente se encuentra derogada de acuerdo con la disposición derogatoria única e) de la LRJSP, y que, en lo que refiere a las previsiones sobre el régimen jurídico de personal las encontraríamos en el artículo 108 quater de la misma. Respecto de este, solamente quiero indicar que su contenido es idéntico a la regulación expuesta en la presente obra, con la salvedad de la incorporación del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades como normativa de aplicación a los mismos.

El Consejo Rector realizaba el nombramiento y cese de este personal, a propuesta de sus órganos ejecutivos. Los criterios de selección incluían la competencia profesional y la experiencia, dando preferencia a titulados superiores, especialmente funcionarios. El proceso debía garantizar el mérito, la capacidad y la publicidad.

La ley permitía que órganos de selección especializados llevaran a cabo el proceso de provisión. Estos órganos presentaban una propuesta motivada al Director de la Agencia Estatal, incluyendo tres candidatos para cada puesto.

El desempeño del personal directivo se regía por principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por la gestión y control de resultados. Parte de su retribución se percibía como incentivo, basado en criterios y porcentajes establecidos por el Consejo Rector, a propuesta de los órganos directivos de la Agencia Estatal.

En definitiva, a pesar de la inexactitud de algunas de sus previsiones o su carácter meramente declarativo, es importante destacar de la ley de Agencias Estatales de 2006:

- Diseñó un procedimiento de selección más exacto y detallada (dentro de su inconcreción) y completo que el resto de las normas existentes y que las que el propio EBEP establecería posteriormente.
- Abrió la vía, sin detallar, a que la selección del personal directivo se realizara mediante órganos de selección especializados.

- Generó un proceso de selección híbrido donde convivían elementos de confianza (discrecionalidad del órgano seleccionador) y meritocracia (principios básicos nuestro sistema de función pública). Así, el nombramiento se hacía mediante propuesta motivada de tres candidatos, de entre los cuales el Director de la Agencia Estatal escogía.
- Conjugó un procedimiento de selección basado en el mérito, la capacidad y la publicidad.
- Sujetó la actuación y continuidad del personal directivo de la Agencia al desarrollo de los cometidos.
- Determinó que una parte de la retribución del personal directivo de la Agencia sería percibida en concepto de incentivo, conseguido tras el cumplimiento de los criterios prefijados.

Administración local

- **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.** Dicha norma, de carácter básico, pretende regular el marco general local en lo estrictamente indispensable, respetando las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local. En lo que aquí nos importa, esta norma, que se aplica a los municipios, provincias, islas, áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas, etc. (art. 3), ha sufrido sendas modificaciones introduciendo aspectos relativos a la cuestión directiva, que se expondrán a continuación.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Posteriormente será tratado con detalle y precisión el contenido normativo de las previsiones específicas de la dirección pública profesional local (véase capítulo V).

- **Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.** El fundamento jurídico expuesto en la normativa no era otro que atacar aquellos aspectos jurídicos donde la LRBRL, de acuerdo con la realidad social del momento, se «había quedado desbordada»¹⁸⁷. Los fundamentos sociales era dar pie a la reivindicación del Ayuntamiento de Barcelona en la Comisión de EELL del Senado, tras el pacto local, a la que se sumó el Ayuntamiento de Madrid.

Una de las principales novedades de la LMMGL fue la incorporación de un nuevo modelo organizativo para ciertos municipios. Este modelo se detalla en el Título X de la norma, denominado «Régimen de organización de los municipios de gran población.»¹⁸⁸

Con la inclusión de este nuevo título, la LMMGL introdujo previsiones en materia directiva basadas en el modelo organizativo que encontraba su origen en la LOFAGE (lo que más tarde fue denominado por la doctrina la «LOFAGELIZACIÓN» del

¹⁸⁷ En dichos términos se pronuncia la exposición de motivos cuando indica que: “La LRBRL siguió sustancialmente el modelo tradicional de Administración local española, especialmente por lo que a los municipios se refiere, y ello se hace patente en aspectos tan relevantes como el sistema orgánico-funcional o las competencias de las entidades locales. [...] Singularmente, hay dos ámbitos en los que la LRBRL se vio rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local dinámica y rica, profundamente influida por las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han venido experimentando los municipios españoles durante las últimas décadas: el modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local, y el rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme.

¹⁸⁸ De acuerdo con el artículo 121 de la LRBRL, dichas previsiones son de aplicación a: 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, y, d) A los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

mundo local), diferenciando entre órganos superiores y directivos. Entre los primeros se encuentran el alcalde y los miembros de la junta de gobierno local, y entre los segundos, los coordinadores generales, los directores generales u órganos similares, el titular de apoyo a la junta de gobierno local, el concejal-secretario de la junta de gobierno local, el titular de la asesoría jurídica, el secretario general, así como el interventor general y el titular del órgano de gestión tributaria.

De manera secundaria, pero sin restar importancia, la LMMGL también incluyó previsiones en materia directiva que merecen especial mención. Entre estas, introdujo el artículo 85 bis con relación a la gestión directa de los servicios de competencia local mediante la fórmula del organismo autónomo local y entidad pública empresarial, disponiendo que el máximo órgano de dirección debería ser funcionario de carrera o laboral de las AAPP o un profesional del sector privado, teniendo además la condición de órgano directivo en los municipios a los cuales les era de aplicación el título X.

La LMMGL también introdujo la disposición adicional decimocuarta, que trata las especificidades aplicables al régimen especial de la organización de los Cabildos Insulares Canarios.

- **Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo**¹⁸⁹. Siendo una norma, cuyo objeto, poco o nada tenía que ver con la materia organizativa o

¹⁸⁹ Actualmente las previsiones las encontramos contempladas en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

de funcionamiento de las EELL, y menos todavía con la materia de función pública o el régimen de incompatibilidades del funcionariado, mediante la disposición adicional novena de la misma, se modificó la LRBRL, introduciendo en este caso en concreto, la disposición adicional quinta a la misma. Esta relativa al régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de dos directivos locales y otro personal al servicio de las EELL establece una vinculación entre los órganos directivos y la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (en adelante LIP), así como al resto de normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

Lo destacable de esta previsión es que fue la primera norma de carácter local que definió el personal directivo, incluyendo elementos clave no recogidos en la norma básica de función pública (EBEP):

- 1) Delimita las funciones a las de gestión y ejecución de carácter superior.
- 2) Establecer la sujeción a las directrices generales fijadas por el correspondiente órgano de gobierno.
- 3) Otorgar autonomía para la adopción de decisiones que cumplan las directrices generales marcadas por el órgano de gobierno.

Esta definición funcional, en línea con la doctrina especializada¹⁹⁰, se ajusta mejor a los criterios y dinámicas propias del *management*, enfatizando aspectos clave como autonomía, funciones y directrices.

- **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local** (en adelante LRSAL). Nacida en un contexto de rescisión económica y con la finalidad de adaptar la organización y funcionamiento de la Administración local, para mejorar su control económico – financiero, susodicha norma introdujo diversas modificaciones en la LRBRL.

La más destacable de la misma, sin duda alguna, fue la que se produjo mediante la disposición del artículo primero, doce que introdujo el artículo 32 bis, dedicado al personal directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares. Así, y de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria octava de LRSAL, todos los nombramientos realizados con posterioridad a la entrada vigor de la misma, deberían realizarse entre «[...] funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA, de las EELL o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.»

¹⁹⁰ Maeso Seco, L.F.. Op. Cit. Pág. 3

El resto de las modificaciones establecidas en la LRBRL mediante LRSAL, en materia directiva, fueron modificaciones sobre previsiones ya existentes. En este sentido, otras de las modificaciones relevantes en materia directiva fueron:

- La modificación del apartado 3 por el artículo primero, treinta y tres, del artículo 130, referente a los órganos superiores y directivos y el nombramiento de los coordinadores generales y directores generales, «[...] atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA, de las EELL o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario [...].»
- La modificación de la disposición adicional duodécima «Retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de gobierno», mediante el artículo primero, treinta y siete de LRSAL. Con dicha modificación normativa se estableció que las retribuciones básicas a fijar en los contratos mercantiles o de alta dirección, serían básicas y complementarias. Mientras que las básicas se asignarían para cada directivo en función de las características de la entidad y, incluyendo una retribución mínima, las complementarias

comprenderían un complemento de puesto y un complemento variable que retribuiría las características específicas de las funciones o el puesto directivo y los objetivos determinados.

Además, la norma también introdujo la competencia del pleno de la Corporación Local para determinar la clasificación de las entidades, a lo efectos, entre otros, de fijar el número mínimo y máximo de directivos, así como la cuantía máxima de la retribución total y la determinación en porcentajes máximos de los complementos de puesto y variable anteriormente expuestos.

Tras analizar las previsiones normativas de mayor impacto en la materia directiva hasta la entrada en vigor del EBEP, conviene resaltar lo indicado al inicio de dicho capítulo: el trato normativo de esta institución directiva ha sido escaso, desdibujado y poco o nada cohesionado, normativamente hablando, y todo ello bajo altas dosis de recelo por parte de los actores implicados.

De hecho, se observa que en el espacio directivo encontramos dos tendencias contrapuestas:

- Por un lado, una alta funcionarización, que llega incluso a establecer como requisito de acceso a estos puestos la condición de funcionario A1.
- Por otro lado, una apropiación indebida de parte del espacio por la política, mediante la inclusión de estos puestos bajo el concepto de «altos cargos».

Esta situación lleva a afirmar, como lo hace Jiménez Asensio, R.¹⁹¹ que «en España no hemos tenido ni tenemos una función directiva estructurada».

2.1.2.- LA CUESTIÓN DIRECTIVA EN EL DEBATE CONSTITUCIONAL. PREVISIONES, FUNDAMENTOS, EXTENSIÓN Y LÍMITES.

Conviene continuar el capítulo analizando la cuestión directiva desde la perspectiva constitucional. Antes de proceder al análisis del artículo 13, contenido actualmente en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, es necesario determinar si existe una reserva de ley en materia directiva. Además, es oportuno analizar si la regulación del artículo 97 de la CE otorga al gobierno la potestad de asumir, dentro de la esfera de los altos cargos, gran parte del espacio directivo.

Conviene continuar el capítulo analizando la cuestión directiva desde la perspectiva constitucional. Antes de proceder al análisis del artículo 13 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, es necesario examinar dos aspectos:

1. Si existe una reserva de ley en materia directiva.
2. Si la regulación del artículo 97 de la CE de 1978 (CE) otorga al gobierno la potestad de asumir gran parte del espacio directivo dentro de la esfera de los altos cargos.

La importancia de este análisis radica en que, aunque esta tesis se centra en la buena organización y funcionamiento de las instituciones desde la perspectiva del derecho administrativo, no puede ignorarse la conexión con el derecho

¹⁹¹ Jiménez Asensio, R. (2006). Directivos públicos. Edit. IVAP, Oñati.

constitucional. Como afirma la doctrina, «si el derecho administrativo que conocemos no puede explicarse sin referencia a unas coordenadas históricas, tampoco puede explicarse —y menos aún elaborarse— sin referencia a la Constitución.»¹⁹²

Muchos preceptos constitucionales se relacionan directamente con el Gobierno y la Administración, su organización, actividad, límites, responsabilidades y los controles a los que están sujetos. A veces, la distinción entre ellos es difusa, ya que parte del Derecho Administrativo constituye un desarrollo directo de la Constitución y otras normas del llamado bloque de la constitucionalidad.¹⁹³

Por todo lo anterior, es necesario comenzar por la primera de las preguntas formuladas, es decir, el análisis constitucional y doctrinal del artículo 97 de la C, que establece: «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.»

Se debe comenzar indicando que el Gobierno y Administración son dos órganos distintos estrechamente relacionados, según se desprende del Título IV de la Constitución¹⁹⁴. Muestras de ello las encontramos, en la en las previsiones de los artículos 98 y 103 de la Constitución, el primero de ellos dedicado a la composición del gobierno, acciones y funciones, y el segundo, a la Administración, finalidad y principios de ésta y remisión legislativa.

¹⁹² Sánchez Morón, M. Op. Cit. Pág. 75.

¹⁹³ Sánchez Morón, M. Op. Cit. Pág. 76.

¹⁹⁴ Abellan Matesanz. Isabel M^a. (2003). Sinopsis del artículo 97 de la Constitución Española. Disponible:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=97&tipo=2>

También se encuentran sendas diferencias entre Gobierno y Administración si atendemos a las normas que desarrollan cada una de estas instituciones. De esta manera, mientras que el Gobierno encuentra el sustento normativo en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la Administración encuentra acomodo en la normativa contemplada con carácter básico en la LRJSP.

Desde la perspectiva de la legitimidad, es necesario recordar que la legitimidad y potestad de actuación de cualquier Gobierno procede del cuerpo electoral, a través de las Cámaras representativas, siendo, por ello, un órgano de carácter político, cuyas actuaciones se producen por dinámicas de partidos y concepciones ideológicas¹⁹⁵. Por su parte, la legitimidad de la Administración, y de un Estado democrático, proviene del cumplimiento de las directrices e instrucciones del Gobierno por parte de los empleados públicos, quienes, siempre dentro del marco preestablecido por el ordenamiento jurídico, tienen un deber de obediencia y fidelidad institucional. En este sentido, el Gobierno es una institución representativa y la Administración no.¹⁹⁶

De estos elementos y de esta dicción constitucional¹⁹⁷, podemos entender la redacción constitucional del precepto 97, que establece que «el Gobierno dirige [...] la Administración civil y militar». En realidad, como muestra de la representación ciudadana, al Gobierno le compete desarrollar una actividad política, mientras que a la Administración le corresponde una función administrativa, subordinada a la primera y destinada a cumplir con los intereses generales. Todo esto, por supuesto, debe realizarse dentro de la legalidad (art. 103.1 CE). Como señala, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 300/2023, de 8 de marzo, recurso núm. 431/2021: «La Administración se halla plenamente sometida a la ley y al derecho

¹⁹⁵ Sánchez Morón, M. Op. Cit. Pág. 79.

¹⁹⁶ Sánchez Morón, M. Op. Cit. Pág. 81.

¹⁹⁷ De Otto y Pardo, I. (1987). Derecho Constitucional: sistema de fuentes. 2nda edición. Ariel. Barcelona. Pág. 315.

según el artículo 103.1 de la Constitución, y el Gobierno debe ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE). Corresponde a los tribunales controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican (art. 106.1 CE).»

Por su parte, la doctrina constitucional, en diversas sentencias, ha diferenciado ambas instituciones. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) núm. 16/1984, de 6 de febrero, exponía de manera sintética en el fundamento jurídico tercero que «según el Título IV de la C.E., aparece diferenciado de la administración propiamente dicha a la que dirige.»

De manera más nítida, encontramos la postura mantenida en el fundamento segundo de la STC cuando indica que: De manera más clara, encontramos la postura en el fundamento segundo de la STC, que indica: «no cabe duda de que ésta es la acepción del término “Gobierno” que el art. 107 emplea, pues este precepto se incluye en el Título IV de la Constitución, referido inequívocamente al Gobierno de la Nación y no a otros órganos de naturaleza gubernativa, como los Consejos de Gobierno de las CCAA. Tampoco cabe entender que, por “Gobierno”, el art. 107 comprenda, en general, el llamado Poder Ejecutivo, incluyendo cualquier AP, como hace, en cambio, el art. 103 C.E., pues Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados en el propio Título IV en que el art. 107 se inserta.»

No obstante, lo discutido aquí no es la diferenciación de dichos órganos, que como ha quedado fehacientemente acreditado, no son la misma cosa¹⁹⁸, sino el rol, funciones y potestades que ostenta el Gobierno respecto a la Administración, en concreto, su rol de dirección.

¹⁹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre.

Esta cuestión, para nada indiferente, trae razón en la interpretación del artículo 97 de la CE realizada por algunos sectores doctrinales y que, entre otras cuestiones y derivado del modelo existente y poco definido del espacio directivo, hace que, desde una perspectiva orgánica, cuando hablamos de Gobierno nos encontramos ante una cierta identificación del mismo con buena parte de lo que le correspondería al espacio directivo, hoy introducido en el de los altos cargos y que son: los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales, entre otros. Procedamos al análisis de las interpretaciones doctrinales y los argumentos de ambas partes.

2.1.2.1- LA INTERPRETACIÓN ACTUAL: EL MODELO DISCRECIONAL O DE CONFIANZA POLÍTICA.

Para muchos, la previsión del artículo 97, como indica la doctrina, implica «una suerte de preferencia tácita del constituyente español por la continuidad de aquel modelo directivo ancestral basado en la confianza (deducción que, dicho sea de paso, no ha perdido un ápice de su validez en nuestros días). »¹⁹⁹ En este sentido, y como se expone de manera magnífica en la obra del autor, esta idea ha sido expuesta y defendida, entre otros, por López Guerra, L.²⁰⁰, Fernández Carnicero, C.J.²⁰¹, o García Fernández, J.²⁰², quienes, al amparo de la redacción del artículo 97 de la CE y, más concretamente, en la terminología usada por el constituyente mediante la utilización del vocablo «dirige», interpretan que dicho mandato otorga una cierta potestad en favor del gobierno de turno. Esta potestad se materializa dando un «[...] margen razonable de discrecionalidad [...]» en favor del gobierno,

¹⁹⁹ Maeso Seco, Luis. F. Op. Cit. Pág. 7

²⁰⁰ López Guerra, L. (1988). Funciones del Gobierno y de dirección política. *DA*. Núm. 215. Págs. 15 a 40.

²⁰¹ Fernández Carnicero, C. J. (2002). Comentarios a la Ley del Gobierno. INAP. Madrid. Pág. 38.

²⁰² García Fernández, J. (1995). El gobierno en acción: elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental. Centro de Estudios constitucionales. Madrid.

«[...] llegado el momento de designar a quienes van a ocupar la cúpula administrativa.»

De hecho, es una manera de conseguir que se lleve a cabo la efectiva realización del programa político del partido vencedor en los comicios²⁰³. Además, como aporta Maeso Seco, y a la luz de esta interpretación del artículo 97:

«Un diseño de dirección pública cimentando en el nombramiento fiduciario de los directivos por el Gobierno otorgaría a éstos una legitimidad añadida y democrática de la que en principio carecen. La lógica, en síntesis, sería la siguiente: el Gobierno –elegido indirectamente por el pueblo y directamente por sus representantes a través del otorgamiento de la confianza parlamentaria– opera investido, justamente, con una legitimidad democrática, “superior” y distinta, en el instante en el que procede al nombramiento libre o discrecional de quienes va a ocupar los puestos de vértice de la Administración. A su vez, y a través de esta designación política, se consigue que el Gobierno traslade a los cargos directivos de la Administración una parte de aquella legitimidad democrática (de segundo grado), que aquí opera –valga la expresión– “por contagio” o en cadena. De esta suerte, y a la supuesta legitimidad profesional de aquellos directivos que reúnen al tiempo la cualidad de funcionario público, vendría a sumarse –con su nombramiento político– la legitimidad democrática que ahora se le transfiere.»

También conviene traer a colación otro argumento doctrinal en defensa del modelo de confianza «determinado» en el artículo 97. Este es que dicho modelo convertiría a las personas que ocupan los puestos directivos en una especie de sujetos auxiliares de la acción de gobierno²⁰⁴. La interpretación sería la siguiente: tratándose la relación del directivo-órgano político en una especie de relación

²⁰³ Jiménez Asensio. Op. Cit. Pág. 38.

²⁰⁴ García Fernández, J. Op. Cit. Pág. 240.

circular o «círculo virtuoso», Se encontraría que, al estar el primero nombrado o designado de manera libre por parte del segundo, y únicamente basarse en la confianza de éste, el directivo a su vez se sentiría comprometido con la obtención de resultados respecto de los programas y planes de gobierno.²⁰⁵

A lo expuesto de manera reciente, solo añadir un par de reflexiones. La primera es que dichas observaciones y teorías, todo y parecer lejanas en el tiempo, tampoco han variado en lo sustantivo. Y eso es porque, como veremos en la segunda parte del capítulo y en el análisis de los modelos directivos del estado, autonómicos y local, la falta de concreción de los principios y criterios marcados por el estatuto básico del empleado público no han contribuido a una alteración sustancial del modelo existente en materia directiva. La segunda, consiste en que, de las anteriores interpretaciones, hoy en día surgen nuevas cuestiones referentes, y es que:

1. Se presupone que la cúspide administrativa debe tener alguna legitimidad.
2. En el terreno de la dirección pública profesional, el debate es si la legitimidad procede de una suerte de «legitimidad democrática», o debe proceder de un proceso previo de acreditación de competencias.
3. Se plantea el debate de la confianza como elemento suficiente para llevar a cabo el correcto desarrollo de un plan o programa de gobierno.

El otro elemento que es necesario resaltar en dicho análisis es la interpretación que esta parte del sector doctrinal²⁰⁶ realiza de los artículos 23.2 y 103.3 de la CE,

²⁰⁵ Battini, S. (2000). Il personale», en Cassese, S. (a cura di), Trattato di Diritto Amministrativo. Tomo I. Giuffrè. Milán. Págs. 482 y ss.

²⁰⁶ Por todos, resulta interesante el análisis de las obras de Fossas Espadaler, E. (1993). El derecho de acceso a los cargos públicos. Edit. Tecnos. Madrid; Martín Nuñez, E. (1996) El régimen

cuando ambas previsiones sujetan: 1) el derecho de acceso de los ciudadanos a las funciones y cargos públicos, *con los requisitos que señalen las leyes*, y 2) que en el acceso a la función pública rijan los principios de mérito y capacidad. Para entender dicha conexión, es necesario entender que, para este sector doctrinal, estas disposiciones constitucionales admiten excepciones o modulaciones que afecta especialmente a los nombramientos o designaciones del personal directivo, sobre todo y atendiendo a que, para éstos, el cargo directivo no es en puridad un puesto funcional, sino más bien un cargo público representativo indirecto o de segundo grado.²⁰⁷

Por su parte, la doctrina constitucional aplicada al respecto también parece aceptar dichas modulaciones. Así, de manera ejemplificativa, entre otras²⁰⁸, la STC 207/1988, de 8 de noviembre, en el fundamento jurídico tercero, reconoce que no existe un sistema homogéneo cuando se trata de la provisión de puestos de trabajo. El Alto tribunal ha venido defendiendo que:

«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

constitucional del cargo público representativo. Edit. CEDECS. Barcelona y Pulido Quecedo, M. (1993). El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución. Edit. Civitas. Madrid.

²⁰⁷ García Roca, J. (1995). 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. Núm. 79. Pág. 66.

²⁰⁸ SSTC 75/1983, de 3 de agosto, 15/1988, de 10 de febrero, 47/1989, de 21 de febrero, 192/1991, de 14 de octubre, y el auto 256/2005, de 20 de junio, entre otros.

prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegido. »²⁰⁹

Sobre el tema, solo se indicará (puesto que posteriormente se dedicará tiempo a dicho posicionamiento) que dicha interpretación, perseguida o no, no se ajusta correctamente al supuesto de hecho planteado. Si atendemos al rol institucional del espacio directivo y a las propias normas básicas en materia de función pública, conviene diferenciar claramente los sistemas ordinarios o extraordinarios de provisión de puestos de trabajo que del procedimiento de designación del personal directivo público profesional.

En línea con el planteamiento final realizado, conviene decir que otro sector doctrinal defiende otra interpretación o lectura del artículo 97 de la Carta Magna, en conjunto con el artículo 23.2 y 103.3 de la misma. A continuación, se verán los argumentos.

2.1.2.2- LA INTERPRETACIÓN DESEADA: EL MODELO DE DESIGNACIÓN BAJO CRITERIOS PROFESIONALES.

Ante la interpretación expuesta recientemente, de defensa del modelo arraigado en el concepto de la confianza como sistema de selección y designación de los cargos directivos por parte de los órganos políticos, existe otra línea doctrinal²¹⁰ que sostiene que los elementos de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la CE y los principios que rigen el artículo 103.3 de la CE, marcan o permiten debatir respecto del sistema de nombramiento de los directivos públicos.

²⁰⁹ SSTC 192/1991, de 14 de octubre, 200/1991, de 28 de octubre y 365/1993, de 13 de diciembre.

²¹⁰ Jiménez Asensio, R. Ob. Cit pág. 55, Palomar Olmeda, A. (2000). Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos. 5ª ed. Edit. Dykinson. Págs. 95 a 107 y Sánchez Morón, M. (2005). Informe de la Comisión. INAP. Madrid. Pág. 66.

Todo ello porque una administración moderna necesita, de un grupo directivo profesionalizado, capaz de imprimir las cualidades que debe tener toda gran organización productiva o de servicios, basadas en las técnicas del *managment*, sin perjuicio de las peculiaridades que comporta su aplicación a la Administración²¹¹. Y, es que, de acuerdo con este sector doctrinal, hay elementos suficientes para valorar realizar otra interpretación de los artículos 23.2, 97 y 103.3 de la CE, aquejando que, en suma, la interpretación anterior basada en la confianza produce ineficiencias. Veámoslas.

Jiménez Asensio, R. cuya labor de institucionalizar la figura argumenta que una interpretación literal del art. 97 de la CE no atribuye al Gobierno la facultad constitucional implícita de nombrar la totalidad o mayoría de los puestos del vértice de la Administración. Tampoco podemos llegar a dicha conclusión si interpretamos el sentido profundo del precepto referido²¹². De hecho, y en un análisis del precepto, el autor propone una interpretación más acorde con el sistema de profesionalidad marcado por CE y que implicaría los siguientes pasos:

- Análisis de los puestos de trabajo de la cúspide administrativa y determinación de las funciones de cada uno de ellos.
- Establecer y determinar normativamente –de acuerdo con el previo análisis– aquellos en los que existe predominio de los elementos políticos y, por lo tanto, son de naturaleza y legitimidad fundamentalmente política, de aquellos de carácter burocrático con naturaleza profesional-gerencial.

²¹¹ Sánchez Morón, M. (2018). Derecho a la función pública. 11ª ed. Edit Tecnos. Pág. 90.

²¹² A susodicha interpretación se han unido otros sectores doctrinales, como por ejemplo Maeso Seco, Luis F., en su magnífica obra, referenciada anteriormente.

- En función de lo anterior, diferenciar el modelo o régimen de los directivos que habría de utilizarse a la hora de proceder a la cobertura de aquellos puestos.

Dicho de otra manera, cabe realizar una lectura distinta del art. 97 de la CE de la que se infiere que no existiría un nivel directivo que sea «todo» política o «todo» Administración, sino que, dada la índole –en esencia compleja– de los puestos que integran el vértice administrativo, la designación de sus titulares debería ordenarse conforme a un más justo y equilibrado reparto de lógicas (política vs. gerencial), legitimidades (democrática vs. profesional) y modelos (confianza vs. mérito y capacidad).²¹³

De la simple lectura del artículo 97 de la CE, queda claro que su literalidad no impone ningún modelo específico, ni el fiduciario (de nombramiento libre o por libre designación), ni el profesional. Considerando la evolución de gestión pública y los modelos de otros países de corte profesional (entre los cuales, se destaca, por ejemplo, el procedimiento de selección de estos de Portugal mediante la CRESAP), se considera necesario reabrir el debate sobre un modelo que, sin deslegitimar la decisión final política, incorpore altas dosis de objetividad administrativa.

Como señala Jiménez Asensio, R., «si bien es intachable democráticamente el argumento de que quien gana las elecciones debe gobernar, no lo es tanto que quien gana las elecciones tiene patente de corso para nombrar y cesar los niveles intermedios o altos puestos directivos de la respectiva AP».

Maeso Seco, Luis F., argumenta que la teoría de la legitimidad democrática añadida podría extenderse no solo a los puestos directivos y de la cúspide administrativa, sino también al conjunto del sistema de empleo público, lo cual resulta

²¹³ Maeso Seco, Luis F. Op. Cit.

inadmisible. Si la legitimidad democrática se interpreta como un valor absoluto, ¿por qué limitarla solo a los puestos de dirección? Un análisis acurado del marco constitucional requiere considerar en conjunto las previsiones establecidas en nuestra Carta Magna. La profesionalidad de la función pública se refleja en los principios de acceso del artículo 103.3 de la CE, bajo los criterios de mérito y capacidad, reforzados por el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.²¹⁴

En el diseño profesional de la función pública, los principios de igualdad, mérito y capacidad son consubstanciales, relegando a la categoría de excepcional el sistema de acceso y provisión por razones de confianza política²¹⁵. La legitimidad democrática en el ámbito administrativo, incluyendo el nivel de dirección, está matizada por la legitimidad profesional. Por tanto, las interpretaciones mayoritarias del art. 97 CE, aunque confirmadas ocasionalmente por la jurisprudencia constitucional, no son las únicas posibles.²¹⁶

También, y sin avanzar el contenido de lo que significará la regulación del artículo 13 establecido en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, si que conviene defender un contraargumento a la idea de que la doctrina constitucional defiende que no existe un sistema homogéneo cuando se trata de la provisión de puestos de trabajo. Y es que, como luego veremos, la entrada del TREBEP, haría como menos reflexionar sobre dicho argumento, puesto que el personal directivo público profesional, no es ni seleccionado ni provee puestos de trabajo, es designado para ejercer tales funciones. Puede parecer menor, pero lo cierto es que, dicho vocablo, hace que, como mínimo hoy en día, la interpretación constitucional más acorde con los requisitos señalados por las leyes sea el de

²¹⁴ Sánchez Morón, M. Op. Cit. Pág. 48.

²¹⁵ Sánchez Morón, M. Op. Cit. Pág. 48.

²¹⁶ El análisis detallado de las causas y efectos que producen dicha interpretación -politizada- del art. 97, lo encontramos en la obra Jiménez Asensio, R. Op. Cit. Págs. 37 y ss.

profesionalizar la AP, puesto que, como indica Sánchez Morón, que el TREBEP hable de designación del directivo público, nos sitúa fuera del ámbito de la libre designación.

Además, hay que tener en cuenta que existen otra serie de previsiones dentro del marco constitucional que inducen a realizar dicha interpretación. Éstas son, por ejemplo, el resto de las previsiones del artículo 103 o el 31.2 de la CE. En este sentido, procede exponer las siguientes ideas clave:

- **Que el artículo 103 de la CE sujeta el servicio de la AP al cumplimiento de los intereses generales de manera objetiva.** Los intereses generales, se diferencian por de los intereses particulares, pero no son sino intereses sociales o colectivos que el Estado asume como propios²¹⁷. En este sentido, la LRJSP en su artículo 3.3, principios generales, dispone que la actuación de la AP se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico, bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las CCAA y de las correspondientes EELL.

Así, y con independencia de que dicha expresión no tenga un sentido unívoco en virtud de la aplicación de las reglas del juego democrático²¹⁸, lo que es cierto es que, si bien es cierto el rol de dirección de los correspondientes gobiernos, no es menos cierto también que, es en aras de dar cumplimiento a los intereses generales y como dice Maeso, en todo

²¹⁷ Sánchez Morón, M. Op. Cit. Pág. 78.

²¹⁸ Nieto, A. (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. Martín-Retortillo, S. (Coord.), Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo III (La Corona, Las Corte Generales, Del Gobierno y de la Administración pública). Madrid. Edit. Civitas. Págs. 2185 a 2253.

caso, lo que sí parece evidente es que este interés no tiene por qué coincidir ni confundirse con el del gobierno ni con el del partido político en el poder.

- **Que el artículo 103 de la CE sujeta la actuación de la Administración, entre otros principios, al de eficacia.** Dicho principio irradia su campo de actuación sobre el conjunto de AAPP y es entendido como el principio constitucional²¹⁹ sobre el cual pivotan los instrumentos de coordinación general²²⁰. Ello implica que las *garantías y exigencias* que del mismo se desprenden benefician o restringen la actuación de cualquier AP.

El principio de eficacia administrativa es el objetivo que alcanzar, siendo los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación medios a través de los cuales podrá conseguirse dicho objetivo, o, dicho de otra manera, estos principios no están en el mismo plano, pues, en realidad, pretenden conseguir una actuación administrativa eficaz.²²¹ De hecho, la eficacia está directamente vinculada al resultado que se pretende conseguir, pudiéndose identificar con la productividad, es decir, con el rendimiento de la organización en la realización de sus fines.²²²

De esta manera, teniendo en cuenta que, 1) el servicio de la AP está sujeta al cumplimiento de los intereses generales, los cuales, no tienen por qué coincidir siempre con los del gobierno o los del partido político en el poder y 2) que la AP está sujeta a obtener la eficacia administrativa, alcanzando indudablemente, no solo el espacio de las políticas públicas, sino también los puestos orgánicos

²¹⁹ Sobre el principio de eficacia y el rango constitucional, debe tenerse en cuenta la obra de Parejo Alfonso, L. (2003). Derecho Administrativo. Instituciones generales. Edit. Ariel. Barcelona. Págs. 455 y ss.

²²⁰ STC 109/1998, de 21 de mayo.

²²¹ García Trevijano, E. (2003). Sinopsis artículo 103 de la Constitución Española. Congreso de los Diputados. Versión actualizada por Miranda, Luis M. (2017). Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=103&tipo=2>

²²² Parejo Alfonso L. (1996). Eficacia y Administración: tres estudios. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. Pág. 4

encargadas de la ejecución y planificación de las mismas, muy difícil se hace no interpretar el artículo 97 de la CE antes expuesto, de acuerdo con los criterios de profesionalidad que en pleno siglo XXI se esperan de una Administración moderna, o lo que es lo mismo, para conseguir el dicho resultado, se requiere, en última instancia de la adopción de medidas estructurales, que permanezcan a lo largo del tiempo y que tengan un impacto «amplio y persistente» en la organización en la que se proyectan, en lugar de inmediato y a corto plazo.²²³

- **Que el artículo 31.2 de la CE sujeta el gasto público a una asignación equitativa, cuya programación y ejecución debe responder a los criterios de eficiencia y economía.** Dicha previsión, que tiene afectación indirecta en la justicia tributaria, es más un principio de ordenación del gasto público que persigue o consiste en que haya una correspondencia entre los fines que se pretenden satisfacer con las partidas de gasto y el logro efectivo de los mismos y, por otro, en la optimización de los medios empleados para el logro de los fines estipulados.²²⁴

De dicho artículo, de rango constitucional, solo cabe deducir que desde dicha perspectiva y como de manera magnífica expuso el profesor Maeso no sólo que un modelo en clave profesional es posible, sino que incluso sería preferible. En efecto, de una parte, un modelo de estas características minoraría el fenómeno de los ceses masivos que acompañan a cada cambio de gobierno y, en su consecuencia, el gasto público que conllevan (pues no debe olvidarse que el directivo-alto cargo y funcionario cesado cobrará una

²²³ Arenilla Sáez, M y Delgado Ramos, D. (2014). “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE. *Revista de Administración Pública* (en adelante RAP). Núm. 193. Pág. 311.

²²⁴ Aranda Álvarez, E. (2003). Sinopsis artículo 31 de la Constitución Española. Congreso de los Diputados. Versión actualizada por Rastrollo, A. (2017). Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=31&tipo=2>

suerte de complemento específico especial equivalente al complemento de destino de los Directores Generales, al menos en la AGE, y al que ésta o el resto de las AAPP deberán hacer frente). Y de otra, porque un modelo de corte profesional favorecería que los más cualificados (también presupuestaria y contablemente) accediesen a la cúpula administrativa, es de suponer que gestionando de un modo más eficaz y eficiente el erario público.

En resumen, queda claro que:

- El personal directivo se encuentra entre dos esferas (la política y la técnica).
- Lo anterior requiere, como mínimo, un análisis sosegado de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, interpretados en clave profesional.
- Deben considerarse ciertas especificidades o matices de carácter político, pero sin desconocer completamente estos principios.
- Existen otras previsiones constitucionales que aconsejan interpretar el sistema directivo desde esta óptica.

La evolución del modelo directivo debe avanzar paulatinamente hacia la profesionalización. Como bien señaló Crozier, cualquier tentativa de innovación en el ámbito administrativo (del cual forma parte el modelo directivo) constituye « [...] un proceso prolongado y doloroso, ya que lo que debe cambiar no sólo son las

técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder. »²²⁵

Así pues, antes de comenzar el análisis del modelo directivo con la entrada en vigor del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público, hoy vigente en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, se hace necesario precisar el contenido del artículo 103.3 de la CE y si el debate directivo también tiene sujeción a dicha reserva o no. Veámoslo a continuación.

2.1.2.3- EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 103.3 DE LA CE. EXTENSIÓN Y ESPACIO EN LA RESERVA DE LEY AL DEBATE DIRECTIVO.

El régimen jurídico del personal al servicio de las AAPP se define como el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones entre estas y su personal²²⁶. En este contexto, es crucial determinar el alcance de las previsiones que afectan al personal directivo público profesional. Dado que el debate directivo se inserta parcialmente en la función pública, es necesario analizar las premisas constitucionales centradas en el sistema de función pública establecido en la CE. Asimismo, es imperativo examinar la extensión de la reserva de ley y el papel de la normativa reglamentaria en su desarrollo.

El artículo 103.3 de la CE establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, abarcando aspectos como el acceso a la función pública (basado en 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. Esta previsión, junto con lo

²²⁵ Crozier, M. (1996). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

²²⁶ Muñoz Llinás, J. I. (2019). La función pública en España: 1827 – 2007. Derecho Histórico. Boletín Oficial del Estado. Pág. 48

dispuesto en el artículo 23.2 de la CE, garantiza un estatuto profesional para todo el personal que desempeña funciones retribuidas en la AP al servicio de los intereses generales.²²⁷

En lo que aquí interesa, conviene partir exponiendo que el artículo 103.3 de la CE establece una reserva de ley a determinadas particularidades del sistema de función pública. En este sentido, cabe disponer que la reserva de ley debe ser entendida, dentro del estado de derecho, como el recurso constitucional y estatutario mediante el cual se establece para el legislador la obligación de legislar determinadas materias por ley. El significado de ello reside, como se expone en la STC 83/1984, de 24 de julio, en el fin de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

La delimitación precisa de los contornos y extensión de la reserva de ley no es una tarea sencilla. La doctrina más acreditada reconoce la dificultad de determinar con exactitud qué aspectos deben formar parte de esta, admitiendo cierto margen de decisión al legislador.

²²⁷ Para un análisis detallado y sosegado de los principios constitucionales de acceso en condiciones de igualdad a los empleos públicos léase la magnífica obra de Fernández Delpuech, L. (2015). Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Derecho Público. BOE. Madrid.

En relación con los contornos de la misma y su extensión no es una cuestión de fácil delimitación jurídica. La doctrina más acreditada ya ha expuesto la dificultad de determinar con precisión que aspectos deben formar parte de esta, pues, como aprecia la misma, más allá de lo determinado en la ley, debe reconocerse cierto margen de decisión al legislador al determinarla.²²⁸

En lo referente al contenido de la previsión prevista en el artículo 103.3 de la CE, ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional, mediante sendas sentencias. Entre ellas debemos empezar destacando el contenido de las SSTC 99/1987, de 11 de junio y 37/2002, de 14 de febrero.

En la STC 99/1987, de 11 de junio, el Tribunal Constitucional expone que de acuerdo con el mandato del constituyente, el artículo 103.3 establece la reserva de ley a determinadas cuestiones, entre las que encontraríamos: «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». La STC va más allá y determina que «por régimen estatutario de los funcionarios públicos» debería entenderse la «normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario²²⁹, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las AAPP, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y

²²⁸ Para un análisis más detallado de dicha figura véase Sánchez Morón, M, Ob. Cit y Parejo Alfonso, L. (2003). Límites del desarrollo del estatuto por las Comunidades Autónomas. de la obra “El Estatuto de la Función Pública a debate”. Ed. Constitución y Leyes, S.A. Madrid. Págs. 33 a 48.

²²⁹ Sobre el régimen disciplinario también se pronuncia la STC 235/1991, de 12 de diciembre.

149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la AP.»²³⁰ Fuera de estos aspectos, es donde tendría cabida el reglamento y desarrollo de este.

Por su lado, la STC 37/2002, de 14 de febrero, reitera la doctrina expuesta en la STC 99/1987, de 11 de junio, remarcando en su fundamento quinto que: «De conformidad con la doctrina constitucional recogida en la citada Sentencia, el estatuto de los funcionarios públicos, en virtud de la reserva de Ley ex art. 103.3 CE, queda sustraído a la normación reglamentaria, “mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa. »

La STC referida anteriormente responde a la forma en que debe entenderse la colaboración ley – reglamento, indicando que: «en esta materia habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegar aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites».

²³⁰ Dicha doctrina es reiterada, entre otras, por las SSTC 56/1990, de 29 de marzo y 235/2000, de 5 de octubre.

Así mismo, y por su indisociable relación con el artículo 103.3, conviene recordar que, en materia de función pública, como ha determinado la doctrina constitucional, la previsión del artículo 149.1.18²³¹ otorga al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, entendiéndose como tal, el conjunto de funcionarios de todas las AAPP, es decir, tanto los del Estado, como los de las CCAA como los de las Corporaciones Locales.²³²

La doctrina ha interpretado y entendido ello como el mínimo común denominador normativo de la misma de uniforme aplicación en todo el territorio nacional, que es necesario fijar por razones de interés general.²³³ Dicho común denominador normativo, muestra un significado y alcance ignoto²³⁴, sin poder determinarse en abstracto, ni a priori, donde el margen de apreciación discrecional del que dispone el legislador estatal en materia de función pública general es, y ha sido, muy amplio.²³⁵

De los estudios hallados se revela que la reserva material, en materia directiva, puede extenderse, entre otros, a los siguientes ámbitos, los cuales, se consideran esenciales para garantizar el correcto desarrollo de dichas funciones:

- Los procesos de selección y designación de los directivos públicos.

²³¹ Sobre la evolución de las distintas interpretaciones doctrinales al entorno de la previsión del 149.1.18 de la CE se aconseja la lectura de Parada Vázquez, R. (1992). Derecho Administrativo II: Organización y empleo público. Marcial Pon. Madrid y la STC 5/1983, de 4 de febrero.

²³² Para un mayor análisis doctrinal, léase las SSTC 57/1982, de 27 de julio, 25/1983, de 7 de abril, 76/1983, de 5 de agosto, 85/1985, de 10 de julio, 235/1991, de 12 de diciembre y 385/1993, de 23 de diciembre, entre otras

²³³ Muñoz Machado, S. (1979). Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas. *DA*. Núm. 182. INAP. Madrid. Pág. 97 -113.

²³⁴ Santamaría Pastor, J. A. (2016). Principios de Derecho Administrativo General. Ed. Iustel. Págs. 594 y ss.

²³⁵ Jiménez Asensio, R. (2004). El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de función pública. *RVAP*, núm. 69. Págs. 131 y ss.

- Los requisitos de acceso a los puestos directivos.
- Los periodos de duración en el cargo.
- Las causas de cese.
- La estructura retributiva y sus condiciones.

Adicionalmente, otros estudios sugieren la extensión de dicha reserva a aspectos como:

- El régimen de incompatibilidades.
- La normativa sobre conflicto de intereses.
- Las situaciones administrativas específicas de los directivos públicos.²³⁶

Fuera de estos contornos, y aquellos que, por afectar a las condiciones inherentes de la función directiva, requieran la correspondiente regulación mediante ley, dejarían margen suficiente para que la potestad normativa reglamentaria colaborase, complementado y detallando el marco legislativo. Pues, de acuerdo con lo expuesto hasta el momento, una vez regulados por ley aquellos aspectos de carácter sustantivo, o como argumenta el fundamento quinto de la STC 37/2002 de 14 de febrero «aquellos aspectos que implican una determinación material suficiente» o como define parte de la doctrina, por todos Santamaría Pastor «quantum admisible de reenvío legal»²³⁷, se hace necesaria la remisión al

²³⁶ Véase el documento de la Federación de Municipios de Catalunya. Modelo de reglamento – Tipo por el cual se regula la Dirección Pública Profesional. Comisión de Función Pública Local.

²³⁷ Santamaría Pastor, J. A. (2016). Op. Cit. Págs. 107 y ss. En estas páginas el autor contribuye en defender de que el carácter vicarial de la Administración lo es, precisamente, a los poderes de dirección del Gobierno, y no al Gobierno en sí.

reglamento, ja que «la ley no puede regular todos los problemas imaginables y con todo detalle».²³⁸

La delimitación entre la reserva de ley y la potestad reglamentaria en materia de función pública es un tema de crucial importancia en el Derecho Administrativo contemporáneo. Como acertadamente expuso Maeso Seco:

«En efecto, allí donde exista una determinación material suficiente (esto es, que no se rebase aquel quantum admisible de reenvío legal), la encomienda que la ley hace a favor del reglamento será lícita y no se correrá riesgo de incurrir en deslegalización. Por el contrario, en los casos en los que no exista dicha determinación material suficiente (o se supere el quantum admisible de reenvío legal) por el legislador de función y empleos públicos, habrá que concluir que la llamada al reglamento efectuada por ley no resultará lícita, y que el riesgo de caer en deslegalización se torna considerablemente más alto».²³⁹

Esta reflexión pone de manifiesto la complejidad inherente a la regulación del personal directivo público y la necesidad de un equilibrio cuidadoso entre la regulación legal y el desarrollo reglamentario. La determinación del «quantum admisible de reenvío legal» se convierte así en un elemento crítico para garantizar la constitucionalidad y eficacia de la normativa en este ámbito.

En este contexto, y tras haber expuesto de manera detallada y sosegada las características históricas de la figura directiva en nuestro sistema, analizado los preceptos constitucionales y sus interpretaciones, así como la remisión del constituyente a la regulación del estatuto de los funcionarios públicos por ley

²³⁸ Sánchez Morón, M. (2012). Op. Cit. Pág. 201.

²³⁹ Maeso Seco, L. F. Op. Cit.

(extensible, como se ha argumentado, a la figura del directivo público profesional), se hace imperativo proceder al análisis de la regulación vigente en el ordenamiento español para con el directivo público.

Este análisis debe abordar no solo el contenido literal de las normas, sino también su interpretación sistemática y teleológica, considerando los siguientes aspectos fundamentales:

- La adecuación de la normativa actual a los principios constitucionales de mérito y capacidad.
- La efectividad de los mecanismos de selección y evaluación de directivos públicos.
- La coherencia entre el marco legal y las necesidades reales de una AP moderna y eficiente.
- La comparativa con modelos de éxito en el ámbito internacional, especialmente en el contexto europeo.
- Las posibles lagunas o deficiencias en la regulación actual y propuestas de mejora fundamentadas.

Este enfoque permitirá no solo una comprensión profunda del estado actual de la cuestión, sino también la identificación de áreas de mejora y la formulación de propuestas innovadoras que contribuyan al desarrollo de un modelo de dirección pública profesional acorde con los desafíos del siglo XXI.

La relevancia de este análisis trasciende el ámbito puramente académico, pues tiene implicaciones directas en la eficacia y eficiencia de la AP, la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos y, en última instancia, en la consolidación de un Estado de Derecho moderno y responsable.

2.2. EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 13 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, ¿SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL ESPACIO DIRECTIVO O REFORMA PARCIAL?

Antes de proceder al análisis sosegado y minucioso del debate directivo, conviene determinar que, en lo que respecta al debate directivo, sigue vigente la afirmación de Maeso Seco, donde exponía que el EBEP -actualmente TREBEP- constituye por el momento la única respuesta legal y con vocación de generalidad que ha brindado el legislador básico estatal de organización y de empleo público al debate directivo, sentando las bases al régimen común del conjunto de los funcionarios de todas las AAPP²⁴⁰. De ahí la importancia del estatuto, pues anteriormente, el personal directivo de las AAPP no carecía de un régimen jurídico legal (presentaba otras deficiencias, como, por ejemplo, la poca cohesión entre las disposiciones legales y el diseño de estas), pero con la entrada del estatuto se sientan una serie de premisas generales para el tratamiento homogéneo por parte de todas las AAPP de la cuestión directiva.

Por ello, y sigue vigente a hoy en día, el TREBEP se concibió como normativa «ley de cabecera»²⁴¹ adquirió y mantiene una suerte de transcendencia especial, pues es

²⁴⁰ Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 1

²⁴¹ En relación con el Estatuto Básico del Empleado Público y la categoría de personal del directivo público y lo que el mismo supuso, véase, entre otros, los siguientes estudios: Cavas Martínez, F. (2005). Propuestas para un Estatuto Básico del Empleado Público. Ed. Aranzadi. Págs. 381 – 392; Férrez Fernández, M. (2006). La carrera administrativa: nuevas perspectivas, Diputación de Barcelona; González Gallardo, L. (2003). El Estatuto de la Función Pública a debate. Gestación y

necesidad actual. Ed. Colex. Pág. 11 a 32; Jiménez Asensio, R. (1996). Funciones directivas y modernización de las administraciones públicas. Ed. RVAP, núm. 45, 2. Págs. 117 a 129; Jiménez Asensio, R. (1992). Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas. Ed. RVAP núm. 32. Págs. 73 a 101; Jiménez Asensio, R. (1998). Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España, 2.ª ed. Oñati. Edit. IVAP; Jiménez Asensio, R. (2006). Directivos públicos. Edit. IVAP, Oñati.; Jiménez Asensio, R., Villoria Mendieta, M. y Palomar Olmeda, A. (2009). La dirección pública profesional en España. Edit. IVAP y Marcial Pons. Madrid-Barcelona- Buenos Aires; López Calvo, J. (1998). Algunas consideraciones sobre la profesionalización de la Función Directiva. Ed. INAP, núm. 15. Págs. 16 a 27; Maeso Seco, L. F. El personal directivo: comentarios al art. 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. En Ortega Álvarez, L. (2008). Estatuto Básico del Empleado Público. Edit. La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid. Págs. 107 a 174; Maeso Seco, L. F. (1999). La reforma de la Administración pública y la Ley Española de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE). En *European Public Law Review/ Revue Européenne de Droit Public*, Vol. 11, núm. 4. Pag. 1663 a 1714; Maeso Seco, L. F. (2009). La reforma del pubblico impiego in Spagna. En *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Vol. XII. Págs. 809 a 840; Maeso Seco, L.F. (2010). Reflexiones en torno a la encomienda del EBEP a los ejecutivos para establecer el régimen del personal directivo profesional. En Ortega Álvarez, L., y Maeso Seco, L.F. (Coord.). La alta dirección pública: análisis y propuestas. Edit. INAP. Madrid. Págs. 19 a 46; Maeso Seco, L.F. (2010). La «cuestión directiva» y el régimen jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia. En Ortega Álvarez, L., y Maeso Seco, L.F. (Coord.), La alta dirección pública: análisis y propuestas. Edit. INAP. Madrid, 2010, págs. 73 a 112; Marina Jalvo, B. (2005). Consideraciones sobre el Informe para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. En *Justicia Administrativa*. Núm. 29. Págs. 5 a 56; Nieto, A. (1984). Los estudios sobre la Administración Pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada. Edit. DA, núm. 200. Págs. 7a 42; Ortega Álvarez, L. (Dir.). (2007). Estatuto Básico del Empleado Público, Edit. La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.; Ortega Álvarez, L. Los medios personales de la Administración Pública: el régimen de su personal. En Parejo Alfonso, L. (1998). *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 2, 5.ª Edit. Ariel, Barcelona. Págs. 1 a 33; Ortega Álvarez, L., y Maeso Seco, L.F. (Coord.). (2010). La alta dirección pública: análisis y propuestas. Edit. INAP. Madrid.; Palomar Olmeda, A. (2006). El modelo de directivos públicos en la Administración General del Estado (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2005). En *AJA*, núm. 700. Págs. 8 a 10; Palomar Olmeda, A. (2005). Pautas para el diseño de un Estatuto de directivo público para las Administraciones convencionales. *RVAP*, núm. 72. Págs. 195 a 229; Palomar Olmeda, A. (2002). Potestad organizatoria y directivos públicos. *AJA*, núm. 531. Págs. 1 a 4; Palomar Olmeda, A. (2000). *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*, 5.ª ed. Edit. Dykinson. Madrid.; Palomar Olmeda, A. (2011). *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*, 5.ª ed. Edit. Dykinson. Madrid.; Parada Vázquez, R. (2005). *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 18.ª ed. Edit. Marcial Pons, Madrid-Barcelona.; Parada Vázquez, R. (2007). *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Edit. Marcial Pons. Madrid.; Sánchez Morón, M. (Dir.). (2007). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Edit. Lex Nova, Valladolid.; Sánchez Morón, M. (2007). Consideraciones generales sobre el Estatuto Básico del Empleado Público. *JA*, núm. 36. Págs. 5 a 23; Sánchez Morón, M. (2002). *Derecho de la Función Pública*, 3.ª ed., Edit. Tecnos.; Sarmiento Larrauri, J.I. (2006). La carrera de los funcionarios en el Estudio del Estatuto Básico del Empleado Público. *ADA*, núm. 2; Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E. (2009). *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Edit. Tecnos. Madrid.; Ministerio de Administraciones Públicas: Informe de la Comisión abril de 2005. Edit. INAP. Madrid.

la única que ha tratado la temática directiva de manera global, para el conjunto de las AAPP a las cuales le es de aplicación -art. 2 de la norma-.

De esta manera, la entrada en vigor del EBEP y ahora el TREBEP supuso la aprobación de una norma de rango legal que debe entenderse como una suerte de primicia normativa que nació con la finalidad declarada de establecer una serie de reglas mínimas ordenadoras de la materia directiva desde un Estatuto con vocación de aplicación general a todas las AAPP.²⁴²

La regulación del directivo público profesional en el TREBEP y como indicó en su momento la exposición de motivos suponía «un factor decisivo de modernización administrativa»²⁴³, o al menos, y como han expuesto los autores de diversos estudios científicos avanzados en la materia, aparentemente, daba un paso decidido hacia la profesionalización de la dirección pública, siendo consciente de que existía una laguna en el modelo español de organización administrativa y régimen de personal.²⁴⁴ Y es que, mediante dicha regulación general, se consiguió la apertura del debate del modelo directivo, pues como analizaremos posteriormente, la norma dejaba en manos del Gobierno y de los órganos de gobierno de las CCAA el desarrollo del estatuto directivo, pudiendo decidir los mismos si continuar o no con el modelo instaurado (a lo que avanzamos que, debido al carácter blando²⁴⁵ de la norma estatutaria, hasta el día de hoy poco hemos avanzado en términos de profesionalización de la dirección pública).

²⁴² Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 5.

²⁴³ Exposición de motivos. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE 89, de 13 de abril de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-7788-consolidado.pdf>

²⁴⁴ Nuevos tiempos para la función pública. (2017). Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado. INAP. Madrid. Pág. 207.

²⁴⁵ Dicha adjetivación de la norma fue establecida por Jiménez Asensio, R. en su obra directivos públicos, derivado del carácter potestativo y no imperativo de la misma.

Las líneas de actuación de lo que debía ser el personal directivo público profesional encontraban fundamento en las recomendaciones realizadas por parte de la comisión para el estudio y la preparación del estatuto básico del empleado público²⁴⁶. Recomendaciones o ideas que conviene traer a colación en el presente estudio y que son, en síntesis, las siguientes:

- Una Administración que no se limita a la aplicación impersonal y objetiva de las normas jurídicas, sino que se responsabiliza de la creación y prestación de servicios, requiere directivos cualificados.
- El espacio directivo resulta ser difícil precisar. No obstante, si en algo contribuye en a en la definición de las estrategias del departamento.
- El directivo, fundamentalmente, asume la responsabilidad superior de ejecución de los programas, debiendo contar con las competencias de organización y de gestión presupuestaria y de personal correspondientes.
- La dirección pública implica la creación de un nuevo grupo profesional que se inserta entre la dirección política y la función pública superior de carrera.
- La legislación estatal más reciente, reserva ciertos cargos o puestos, a a profesionales que proceden de la función superior o, excepcionalmente, del sector privado, reclutados en atención a «criterios de competencia profesional y experiencia». Aunque el establecimiento de tales criterios no ha venido acompañado, hasta ahora, de elementos objetivos de comprobación.

²⁴⁶ Dicha comisión, constituida por la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, tenía por finalidad: «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». El presidente de la comisión fue Miguel Sánchez Morón.

- La falta de una normativa específica adolece la consolidación del espacio directivo, así como aumenta el riesgo de descapitalización y de «captura» de quienes ejercen esas funciones por agentes privados.
- El nombramiento por razones de confianza para el desempeño de cargos que requieren habilidades gerenciales no es la mejor fórmula, resintiéndose de inmediato el funcionamiento de los servicios.
- Es conveniente diferenciar el directivo público del resto de «clases de personal». En este sentido, la comisión defiende una estructura más flexible, pero a su vez diferenciada propiamente de la política y del personal eventual.
- Resulta necesario legislar los casos en los que el acceso queda reservado a quienes ya son funcionarios, o si se opta por un modelo más abierto.
- Conviene establecer las razones que hacen plausible el nombramiento, así como los requisitos y acreditación de los mismos.
- La ley que regule el directivo debe diferenciarse de las que regulan y determinan las competencias y habilidades de los altos cargos de naturaleza política y a los funcionarios de carrera de los niveles superiores.
- Se requiere cierto grado de autonomía para el desempeño de sus funciones.
- Conviene determinar si el cese del directivo puede producirse libremente o bajo causas tasadas, así como configurar una regulación de la estructura retributiva, al margen de la negociación colectiva, estableciendo ciertas garantías retributivas, para aquellos que sean funcionarios públicos.

Es necesario determinar el sistema de control, evaluación, responsabilidad y de incompatibilidades.²⁴⁷

De las indicaciones realizadas por la comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, debe decirse que en su mayoría fueron acogidas, en los borradores de los proyectos de ley y en la legislación vigente en el ordenamiento jurídico español (recogidas inicialmente en el artículo 13 del EBEP y, actualmente en el mismo artículo del texto refundido, el TREBEP).

Por lo que refiere a la tramitación, tanto los diferentes borradores del proyecto de ley (de fechas diciembre de 2005 y abril y mayo de 2006)²⁴⁸, como la tramitación, no obtuvo alteraciones significativas del contenido aprobado definitivamente por las Cortes que requieran de un análisis sosegado al respecto. De hecho, puede afirmarse que, en lo substancial, las ideas contenidas dentro de los proyectos y el texto definitivo diferían más en apariencia que en contenido, siendo igualmente cierto y relevante que, la versión aprobada de manera definitiva por las Cortes añadió el calificativo de «profesional».

²⁴⁷ Para un mayor detalle véase el Informe de la comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público de la 65 y ss. Disponible en: https://www.fecam.es/documentos/areas/rrhh/Informe_Comision_expertos-MAP.pdf

²⁴⁸ El borrador de abril de 2006 establecía lo siguiente:

Artículo 13. Personal directivo.

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas. Por leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto se podrá establecer su régimen jurídico, así como los criterios materiales para determinar la condición del personal directivo.

2. Su designación atenderá a criterios de mérito y capacidad, y a principios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad.

3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación a los efectos de esta Ley.

5. El personal directivo que ejerza las funciones del artículo 9.2 será en todo caso funcionario público.

6. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Dicho tema no es menor, pues, ha sido uno de los motivos por los cuales, la doctrina ha interpretado que en el mundo directivo coexisten dos clases de directivos públicos, el profesional y el que no lo es²⁴⁹ (a similar conclusión llegamos del análisis del artículo 123.5 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, cuando habla de la figura del predirectivo -el análisis de ello, se realizará en el capítulo del directivo público en la AGE-).²⁵⁰

Otro elemento de suma importancia es texto legal en el que se inserta la regulación de la cuestión directiva, pues presentando una clara dicotomía: empleo público versus organización, la respuesta del legislador estatal fue dejar de lado la regulación específica del personal directivo e introducir la regulación de esta dentro de la esfera del empleo público, mediante el título habilitante del artículo 149.1.18^a. Dicha inserción implica lo que la doctrina ha interpretado²⁵¹ como una restricción del debate directivo, pues como se ha expuesto anteriormente -en el análisis histórico – y como ha venido defendiendo la doctrina²⁵²: «En tanto se produce la publicación de una regulación de los directivos públicos [...] son las normas de organización las que toman la delantera e inciden en aspectos que realmente debería corresponder a la regulación de la función pública».

²⁴⁹ Nuevos tiempos para la función pública. Op. Cit. Pág. 210.

²⁵⁰ Una interpretación de carácter funcional del término predirectivo, basado en el contenido de las funciones determinados en las fichas de los puesto de trabajo podría conceptualizar el término predirectivo como aquel que hace referencia a aquellos puestos de trabajo en la administración pública que, si bien implican responsabilidades de dirección y planificación de alto nivel, no alcanzan la categoría plena de funciones directivas.

²⁵¹ Por todos, Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 3

²⁵² Palomar Olmeda, A. Op. Cit. Pág. 8

La doctrina achacó que dicha forma de actuar era la manera del legislador estatal de ampliar sus facultades y, «determinar, cuando menos, las bases de dicho régimen. Unas bases que van a tener que ser respetadas por todas las AAPP».²⁵³

El fundamento por el cual el debate directivo se inserta dentro de la normativa de ocupación pública y no en una norma de organización²⁵⁴ era no entrar en el ámbito competencial establecido en artículo 148.1. 1ª de la CE, según el cual las CCAA y las dos Ciudades Autónomas pueden asumir competencias en la materia de organización de sus instituciones de autogobierno. Susodicha competencia impedía al legislador básico legislar sobre las mismas desde una perspectiva organizativa. Es más, del análisis estatutario realizado se concluye que dicha competencia no solamente ha sido asumida por todas las CCAA y las dos Ciudades Autónomas, sino que encontramos diversos ejemplos de regulación de la misma, como, por ejemplo establece el artículo 104 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en relación con la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, o, la CA de Catalunya, la cual, yendo más allá del redactado común en el resto de CCAA determina expresamente en el artículo 150 a) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que: «Corresponde a la Generalitat, en materia de organización de su administración, la competencia exclusiva sobre: a) La estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el funcionamiento y la articulación territorial. [...]».²⁵⁵

²⁵³ Maeso seco, L.F. Op. Cit. Pág. 3.

²⁵⁴ En este sentido, solo recordar que además de los autores referenciados en la presente obra, muchos otros, como, por ejemplo, Ortega Álvarez, L.I, se han pronunciado al respecto incidiendo en el hecho de que: “solo si se parte de la contemplación de la función directiva como elemento de organización y no de empleo público estaremos en la línea adecuada”.

²⁵⁵ En lo referente al resto de CCAA, éstas también han asumido dichas competencias. Véase el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; 27. Uno de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia; 46.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 10.1 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias; 24.1 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria; 8. Uno. 1 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja; 10. Uno. 1 de la Ley

Otro elemento importante que resalta el debate del legislador entre la dicha dicotomía: organización vs empleo público, es la ubicación exacta del artículo 13 del TREBEP. La norma básica, dedica el Título II a la positivización del personal al servicio de las AAPP. El mismo diversificado en dos capítulos, dedica el primero a la regulación de las clases de personal, que, de acuerdo con el art. 8.2 de la misma son: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal y personal eventual y, dedica el capítulo segundo, únicamente a la regulación explícita del personal directivo -artículo 13-. Lo anterior, guarda relación directa con la indefinición o debilidad del modelo nacido en el EBEP y el alto contenido organizativo que sustrae dicha figura, o dicho de otra manera, este dato guarda relación directa con las dificultades de encaje que por su vinculación con la temática organizativa y su alto grado de indeterminación siempre ha tenido esta figura, optando el legislador por una fórmula débil, no ya desde un punto de vista formal, sino sustantivo o material, pues, por este y otros elementos, el régimen directivo nacido en el EBEP posee carácter blando.²⁵⁶

Por de pronto, también conviene resaltar que, si bien la norma básica sólo dedicó un artículo, el trece, de los cien que componen la regulación, a regular el espacio directivo, hay otras disposiciones que también de manera expresa afectan a la materia. Este es el caso por ejemplo del artículo 37.2 c) del TREBEP, que, en lo

Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia; 49.1. 1ª de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 71. 1ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; 31.1. 1ª de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 44 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; 9.1. 1 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; 30.1 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; 26.1. 1.1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; 70.1. 1º de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; 20 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y 20 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla. Disponibles en: https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/est_autonomia.html

²⁵⁶ Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 5.

referente a las materias de negociación, excluye la obligatoriedad de las mismas en lo que respecta la determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo (en tanto entiende que éstas deben entenderse intrínsecas a las potestades autoorganizativas de las diferentes Administraciones). Por otro lado, también encontramos el artículo 87.1. f), reguladora de la situación administrativa de servicios especiales, que determina que los funcionarios de carrera serán declarados en susodicha situación cuando desempeñen responsabilidades directivas municipales, la disposición adicional tercera, que inserto en el marco de los funcionarios públicos de las ciudades de Ceuta y Melilla, establece la función de las Asambleas de Ceuta y Melilla para la regulación del procedimiento de provisión de puestos directivos, así como su régimen de permanencia y cese y; finalmente, la disposición final tercera que tiene por finalidad la modificación del artículo 16.1 de la LIP incluyendo la desestimación de compatibilidad a aquel personal funcionario, eventual y laboral, en cuyas retribuciones complementarias se encuentre recogido el factor de incompatibilidad al retribuido, entre otros, al personal directivo, incluyendo en esta categoría los sujetos a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

La escasez con la que el legislador básico reguló el directivo público profesional fue y ha sido adjetivado por la doctrina más relevante en esta materia de cicatera y escueta²⁵⁷ incluso causando cierta sorpresa como manifiesta Jiménez Asensio, R. pues «contrasta sobremanera la parquedad de la regulación recogida en el artículo 13 [...], con la importancia que este tema recibe en la propia exposición de motivos, donde se hace hincapié en la nueva regulación del directivo público»²⁵⁸ y, bajo un contexto sumamente importante, pues no debemos olvidar el motivo por el cual nace dicha figura, y que no es otro que «estar a la altura del sector privado en cuanto a eficiencia y resiliencia, y para eso se requieren profesionales con un alto grado de

²⁵⁷ Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 5.

²⁵⁸ Jiménez Asensio, R. Op. Cit. Pág. 138.

adaptabilidad a entornos cambiantes y dinámicos, que es como se pretende que sea una administración que debe estar al servicio de la gente».²⁵⁹

Así pues, expuestas las reflexiones iniciales que giraban y giran entorno la figura del directivo público profesional en el Ordenamiento Jurídico español, su ubicación y difícil encaje jurídico dentro de una norma de ocupación pública, así como la parquedad de su regulación, conviene ahora sí, entrar en el análisis normativo del artículo 13 del TREBEP.

²⁵⁹ Peña Molina, M. (2022). El directivo público profesional. Mucho ruido y pocas nueces. Blog Espublico. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/el-directivo-publico-profesional-mucho-ruido-y-pocas-nueces/>

2.2.1.- EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 13 DEL TREBEP. ANÁLISIS NORMATIVO.

El artículo 13 del TREBEP, inserto en el capítulo II del Título II «Personal al servicio de las Administraciones Públicas», dedicado al personal directivo profesional, establece:

«El Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.»

De la lectura del precepto podemos llegar a la conclusión de que el TREBEP establece una serie de principios que atienden a las condiciones, evaluación y desempeño y designación, entre otros, que deberán cumplirse siempre que nos encontremos ante un puesto de trabajo clasificado en la correspondiente relación de puestos de trabajo como «directivo público». Después de estos principios, la

norma deja libertad a los Gobiernos y los órganos de gobierno de las CCAA para determinar la regulación específica de los mismos.

Por lo que refiere al contenido de estos principios, debemos contemplar lo siguiente:

- **Especificidad estatutaria.** De acuerdo con la normativa básica de ocupación pública, los legisladores, estatal y autonómicos, *pueden* desarrollar la figura directiva. Dicha regulación específica puede desarrollarse de manera independiente de la de función pública y de la organizativa.
- **Desarrollo de funciones directivas.** La norma básica establece que es directivo público el que desarrolla funciones directivas definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. A sensu contrario, la norma no establece ni que se debe entender por funciones directivas, ni aporta otra serie de determinaciones respecto de la misma, debiendo ser las leyes de desarrollo de la misma las que deberán diferenciar unas funciones de otras. Por ello, las normas deberán diferenciar las funciones de tal manera que, se delimiten los contornos funcionales que diferencian los directivos públicos profesionales de los que no lo son.
- **Designación del personal directivo público profesional.** El TREBEP sujeta la designación del personal directivo público profesional -que no provisión- a los principios de mérito y capacidad y a los criterios de idoneidad. Dicha sujeción aboca a comprender dos premisas: 1) Es necesario ostentar la calificación de idóneo para poder desarrollar las funciones en un puesto clasificado como de directivo público y; 2) la norma deja en manos de los legisladores determinar que se entiende por idóneo.

- **Designación mediante un procedimiento donde se garanticen la publicidad y la concurrencia.** La norma determina que en la designación - que no provisión- del puesto directivo se requiere de un procedimiento, lo cual y como han indicado ciertos estudios implica: «aunque no lo señale el estatuto, una definición de las características del puesto directivo en la convocatoria pública, que podrá ser más o menos abierta a los interesados que, cumpliendo unos requisitos previos, puedan llegar a ocupar ese puesto en atención a su capacidad e idoneidad, así como un pronunciamiento debidamente motivado por parte de la autoridad de designación».²⁶⁰
- **Sujeción del personal directivo a evaluación.** La norma determina la vinculación del personal directivo a la evaluación de este. Si bien, el TREBEP solo establece, una vez más, los principios de esta evaluación -criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados-, siendo las normas que desarrollen el estatuto del directivo las que contemplen estos y otros criterios.²⁶¹

Fuera de estos principios, el TREBEP omite, habiendo margen para ello de acuerdo con las previsiones constitucionales referidas anteriormente, aspectos tan cruciales como lo son: el modo de evaluación, causas de cese, la autonomía en la gestión o el tipo de procedimiento. Las fórmulas para la determinación de estos aspectos serían múltiples, todo y que, en atención al formato y la finalidad de la norma, la más indicado habrían sido incluirlos a modo de principios. Esta omisión

²⁶⁰ Nuevos tiempos para la función pública. Op. Cit. Pág. 211.

²⁶¹ A dicha interpretación podemos llegar si atendemos a: 1) la finalidad de la norma, el cual no es otro que asentar las bases del régimen, 2) que el artículo 13 de la norma positiviza los principios de actuación respecto del personal directivo, siendo misión de la normativa de desarrollo contribuir a completar los mismos, en atención a las potestades de organización de las distintas administraciones, así como sus necesidades y 3) que el redactado del artículo 13.3 no se pronuncia en términos tasados, sino imperativos “atenderá”, de tal manera que de acuerdo con la finalidad teológica de la norma y el redactado, nada hace pensar que la misma no pueda ser tenida en cuenta.

ha sido criticada por la doctrina, que sugiere la necesidad de una regulación más completa del procedimiento público y competitivo de selección de directivos públicos, el modo de evaluación, los períodos de permanencia, y las causas de cese.²⁶²

Empezando por el principio, conviene ahora desgarnar, cual ha sido la interpretación doctrinal y jurisprudencial dada al artículo 13 del TREBEP. En lo que aquí interesa y por delimitar el ámbito de análisis, nos estamos refiriendo a: 1) la encomienda al Gobierno y a los órganos de gobierno de las CCAA; 2) el régimen potestativo establecido por la norma y; 3) el carácter de principio de sus disposiciones.

1) la encomienda al Gobierno y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas.

El primer elemento de análisis es la denominada encomienda²⁶³ a los ejecutivos estatales y autonómicos del régimen del directivo público que realiza el inicio del artículo 13 del TREBEP. Esta disposición, a diferencia de otras que remiten al desarrollo de las leyes de función pública²⁶⁴, se dirige específicamente a los gobiernos central y de las CCAA.

Algunos estudios atribuyen esta redacción al hecho de que los gobiernos son los destinatarios directos de dicha figura, concluyendo que la norma es inmediatamente aplicable sin necesidad de esperar a su posterior desarrollo por una ley de función pública. Sin embargo, la interpretación mayoritaria considera enigmático este redactado normativo, pues atendiendo al ámbito de aplicación

²⁶² Nuevos tiempos para la función pública. Op. Cit. Pág. 211.

²⁶³ Término acuñado por Maeso Seco, L.F. en su Op. Cit.

²⁶⁴ Véase entre otros los artículos 6; 10.1 c); 11.2; 12.2; 16.3; 17, párrafo primero; 18.3; 67.3, segundo párrafo; 73.1; 78.3; 79.2; 80.2; 85.2; 87.4; 89.2 párrafo segundo; 93.1; 95.4

(artículo 2) y lo dispuesto en el artículo 6 del TREBEP sobre el desarrollo del Estatuto, no se observan motivos de fondo para esta formulación específica.²⁶⁵

La línea interpretativa mayoritaria atiende al carácter enigmático²⁶⁶ del redactado normativo, pues, si atendemos al ámbito de aplicación de la misma -artículo 2- y lo que dispone el artículo 6 del TREBEP en relación con el desarrollo del Estatuto, por parte de las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las CCAA, tampoco se observan los motivos de fondo que llevaron al legislador a utilizar la fórmula «Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas».

Menos se entiende si atendemos tanto al contenido de los borradores del proyecto de ley, donde se remitía en su redactado a las leyes de función pública, competentes para el desarrollo de la misma, como a la propuesta surgida de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público, pues, el mismo concluye en el punto del directivo público profesional 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 CCAA».²⁶⁷

La doctrina que más ha investigado la materia directiva ha llegado a diversas conclusiones que deben exponerse. La primera de ellas, que mediante dicha redacción el legislador realiza un «salto»²⁶⁸ del Estatuto al reglamento²⁶⁹, sin pasar

²⁶⁵ Calderó Cabré, A. (2007). Comentarios prácticos para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público. Estrategia Local. Págs. 44 y 45.

²⁶⁶ Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 6.

²⁶⁷ Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Op. Cit. Pág. 70.

²⁶⁸ Terminó acuñado por Maeso Seco, L.F, en su Op. Cit.

²⁶⁹ Respecto el tema de la remisión al reglamento por parte del párrafo primero in fine del artículo 13 se recomienda la lectura del apartado denominado licitud o deslegalización de la obra de Maeso Seco, L.F. (2010). El Personal directivo público en España. Su régimen jurídico antes y después del EBEP. En esta obra el autor reflexiona y expone los elementos a favor y en contra de la redacción

antes por una ley de desarrollo (cosa difícilmente comprensible y que durante el transcurso del tiempo desde la entrada en vigor de la norma no ha sucedido). En este sentido, la interpretación doctrinal mayoritaria ha indicado que desde un punto de vista jerárquico normativo, el reenvío al Gobierno y a los órganos de gobierno de las CCAA no debe interpretarse en el sentido de hacer una remisión completa al reglamento, pues, la regulación de una materia por reglamento debe respetar siempre, el contenido legislativo²⁷⁰ o como indica Sánchez Morón, M. «[...] no existe ámbito material alguno en el que la supremacía de la ley sobre el reglamento no se produzca. El legislador, estatal o autonómico, en el marco de su respectiva competencia, tiene libertad absoluta para ocupar cualquier campo normativo y, en su caso, regular por ley lo que hasta un determinado momento puede haber sido regulado por reglamento».²⁷¹

dada por el EBEP en su momento al artículo 13, apuntando a los criterios de complitud y mesurabilidad como criterios interpretativos de dicha remisión, defendiendo la falta de definición, en esencia de los elementos esenciales del estatus jurídico, la falta de inclusión de apoderamientos concretos, o determinación materia por materia de los aspectos relevantes a ser tratados, así como la falta de límites materiales. Todo ello para acabar concluyendo que, a pesar del difícil ejercicio que supone delimitar dicha actuación, en atención a la definición y requisitos sustraídos del concepto de deslegalización que aporta García de Enterría, es decir: “la operación que efectúa una Ley que, sin entrar en la regulación material de un tema, hasta entonces regulado por Ley anterior, abre dicho tema a la disponibilidad de la potestad reglamentaria de la Administración”, mediante la redacción actual de la norma nos podemos encontrar ante un supuesto de deslegalización impropia o “encubierta” del régimen jurídico del personal directivo.

En sentido similar Ortega Álvarez, L indica que: “en efecto, en el artículo 13 del Estatuto básico del empleado público se produce ante todo, una deslegalización de la regulación del régimen jurídico del personal directivo a favor de los gobiernos de las administraciones central y autonómicas, con un claro olvido de los entes locales. Desde legalización, que como decíamos, salvo que se encuadre como una materia organizativa, puede plantear problemas de constitucionalidad, en función de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la reserva de ley existente en materia de empleo público. Esta deslegalización afecta tanto a elementos objetivos como los criterios para determinar la condición del personal directivo, como a criterios subjetivos referidos al régimen jurídico específico de dicho personal, dentro de un cuadro de principios que difícilmente cubren los elementos de la relación de empleo públicos considerados por el Tribunal Constitucional como materia de reserva formal de la ley”.

²⁷⁰ Entre otros, Santamaría Pastor, J.A. (2004). Principios de Derecho Administrativo General I. Edit. Iustel, Madrid. Pág. 343. García de Enterría, E. y Fernández, T-R. (2004). Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, 12.ª ed. Edit. Thomson-Civitas. Madrid. Págs 238 y ss.

²⁷¹ Sánchez Morón, M. (2008). Derecho Administrativo. Parte General, 4.ª ed. Edit. Tecnos. Madrid. Pág. 194.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en términos similares en sendas sentencias exponiendo que: «[...] la regulación necesaria para hacer posible el ejercicio de un derecho garantizado por la Constitución no es, en principio, inválida, pero para ser aceptable requiere que esa “prescripción autonómica” sea, efectivamente, tal, esto es, una regulación que emane de los propios sujetos titulares del derecho de cuyo ejercicio se trata, y que se refiera sólo a cuestiones de detalle que no afecten a la reserva de Ley (arts. 53 y 81 de la Constitución). Por ello, al remitir al reglamento de régimen interior materias reservadas a la Ley, el precepto es inconstitucional y nulo [...]»²⁷²; o lo que es lo mismo, pero, dicho de otra manera: «[...] como es claro y exigible para cualquier caso de reservas, que la remisión a Reglamento no suponga deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado, que es el “desarrollo” de un derecho fundamental en el caso que ahora consideramos. Cuando este «desarrollo» lo haya realizado cumplidamente el legislador como sucede en el presente proyecto de Ley orgánica, la remisión al reglamento no será, sólo por ello, inconstitucional, y hasta ha de decidirse que esa misma remisión resultará, en muchos casos, debida y obligada por la naturaleza de las cosas, pues no hay Ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias [...]».²⁷³

La segunda conclusión, que enlaza con la primera, es que, en atención a todos los elementos que contextualizan la norma (exposición de motivos, borradores, artículo 6 de la misma, etc.) y de una interpretación teleológica o finalista de la misma, podemos concluir que la intención o propósito inicial del legislador básico es distinto al que se materializó en el redactado final de la misma.

²⁷² STC. (1981). Sentencia 5/1981, de 13 de febrero. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

²⁷³ STC. (1985). Sentencia 77/1985, de 27 de junio. BOE núm. 170, de 17 de julio de 1985.

Como apunta Maeso Seco, L.F., el propósito del legislador era probablemente dejar en manos del legislador estatal o autonómico, con carácter imperativo, el establecimiento del régimen del personal directivo profesional, y no en manos de los ejecutivos con carácter discrecional. Esta interpretación se ve respaldada por las diversas leyes de función pública aprobadas por las Asambleas legislativas autonómicas.

Finalmente, es crucial señalar que las EELL no se mencionan explícitamente en el artículo 13 del TREBEP, a pesar de estar incluidas en su ámbito de aplicación (art. 2 c). En este sentido, la STS 1829/2019, de 17 de diciembre de 2019, rec. 2145/2015 (que será analizada en el capítulo V de esta investigación), ha interpretado que, dada la literalidad de esta previsión, las EELL no tienen habilitación para regular el régimen jurídico de su personal directivo.

Esta omisión plantea interrogantes significativos sobre la autonomía local y la capacidad de las EELL para adaptar la figura del directivo público a sus necesidades específicas, lo que podría ser objeto de futuros desarrollos legislativos o interpretaciones jurisprudenciales.

2) el régimen potestativo establecido en la norma

El artículo 13 del TREBEP condiciona el desarrollo del estatuto del régimen jurídico específico del personal directivo a la voluntad del Gobierno y los órganos de gobierno de las CCAA. Este carácter potestativo ha sido identificado por la doctrina como el factor que ensombrece todo el sistema directivo público, otorgándole un carácter «blando»²⁷⁴ y comprometiendo potencialmente su desarrollo efectivo.

²⁷⁴ Término acuñado por Jiménez Asensio, R.

La doctrina ha determinado que dicho condicionante es el factor que ensombrece todo el sistema directivo público, pues con dicha encomienda de carácter meramente «potestativo», queda sujeto todo el desarrollo de la figura directiva, otorgándole un carácter «blando».

Dicho de otra manera, el hecho de que se haya establecido el carácter potestativo ha supuesto que aquella primicia normativa que supone la sola presencia de este personal -por primera vez- en un texto legal de estas características pueda quedar en una mera anécdota y que así mismo, las novedades que se puedan introducir permanezcan en suspenso por un plazo de tiempo determinado.²⁷⁵

En lo que refiere a los motivos, poco o nada tiene que ver la voluntad legislativa plasmada en la exposición de motivos²⁷⁶ del EBEP en su momento (pues decía que el directivo público estaba llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa), con la redacción final dada por el legislador. Tampoco con el objeto de la norma, el cual no es otro que establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las AAPP -art. 1 TREBEP-.

²⁷⁵ Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 6.

²⁷⁶ Conviene exponer que, si bien es cierto que la exposición de motivos no tiene valor normativo, también es cierto que es un elemento que tener en consideración a la hora de interpretar la ley. En este sentido se ha pronunciado el alto Tribunal Constitucional en sendas sentencias como lo son, entre otras la SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, en la que manifiesta que: “[...] En la medida que el Preámbulo no tiene valor normativo, [...]. Sin embargo, consideramos conveniente, en cuanto que los Preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, [...] (F.J.7)” o la 150/1990, de 4 de octubre cuando expone que: “[...] se solicita incluso la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de determinados párrafos o apartados de la Exposición de Motivos de la Ley, pretensión ésta que debe ser rechazada a limine, pues los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad.[...] (F.J.2). De igual manera se pronuncia el Tribunal Supremo, entre otras en la STS 3158/2011, rec. casación, núm. recurso 1962/2009 cuando fundamenta que: [...] recuerda lo dispuesto por el artículo 3.1 del Código Civil y señala que el preámbulo es fundamental para establecer la *mens legis*. Y dice que es razonable que el aplicador del Derecho acuda, además de al articulado, al preámbulo de la Ley para fijar su sentido sin tener que acudir a los boletines internos del órgano legislativo para seguir el proceso de formación de su voluntad y acabar dando mayor valor a las eventualidades del mismo que al propio texto publicado [...]” (F.J.3).

De hecho, supone una disfunción en la lógica general de lo que debía ser la norma básica de empleo público, pero más importante y como apunta Maeso Seco supone un alejamiento de los dictados de la reforma/modernización administrativa y de la gobernanza. Unos dictados que demandan de la Administración, como poco, el establecimiento de una clase directiva, y de un régimen de directivos con cierta vocación de generalidad. Una clase y un régimen de directivos llamados a contribuir en la materialización efectiva de aquella gestión pública que debería ser eficaz, eficiente, responsable y por los resultados realmente obtenidos. Una gestión, en fin, exigida por la sociedad de nuestro tiempo, en cierto sentido por la propia Constitución (véase el artículo 103 de la misma); y, por qué no, también el derecho fundamental europeo a una buena Administración (véase el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la UE).

El Estatuto tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos que se incluyen en su ámbito de aplicación, así como determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las AAPP. En este sentido, del análisis del estatuto no se encuentran disposiciones que actúen de la misma manera en la que actual el redactado del artículo 13 del TREBEP se expresa.²⁷⁷

Como contrargumentos se encuentran las manifestaciones realizadas por los redactores del informe para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado público y que, en lo que aquí nos atañe, son de especial interés. La primera de ellas es que la norma de empleo público debe concebirse como una norma de mínimos²⁷⁸, esto es, «una norma breve, que afirme con claridad la

²⁷⁷ En la versión consolidada del TREBEP a mayo 2024, existen diferentes disposiciones que contienen parte del redactado con carácter potestativo, pero atendiendo a una función o finalidad propias de una ley de bases que requiere de un posterior desarrollo de la misma, como, por ejemplo, los artículos: 2.2; 12.2; 16.3; 17 párrafo primero; 18.3; etc.

²⁷⁸ Interesante son las reflexiones aportadas Maeso Seco, L.F. donde plantea si el Estatuto no confunde brevedad “mínimo”, con ausencia de regulación o flexibilidad con inhibición

vigencia de los principios constitucionales en todo el aspecto del empleo que materialmente debe considerarse público, que adopte las garantías necesarias para su cumplimiento y que establezca líneas de modernización de las relaciones de empleo público en su conjunto, pero que deje margen suficiente para la adaptación de ese núcleo común a las muy diferentes realidades a las que ha de aplicarse». ²⁷⁹ El segundo motivo es la necesidad de establecer una legislación básica reducida y, al mismo tiempo renovada en su contenido objetivo, que dote a la AGE, de las Comunidades Autónomas y de las EELL de cierto margen con el que gozar de autonomía para poder afrontar sus propias orientaciones en materia de personal. ²⁸⁰ Motivo que, posteriormente, tuvo lugar en la exposición de motivos de la norma cuando la misma indicaba que, para huir del sistema homogéneo de la función pública: «cada Administración debía poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes».

A los contraargumentos expuestos conviene también resaltar el del reparto competencial y el juego que el mismo da. ²⁸¹ La materia directiva no está

competencial. En este sentido, el autor recalca la poca extensión dispositiva que presenta el Estatuto en lo referente a la cuestión directiva. Uno de los cien preceptos dedicados a regular todo el sistema de ocupación pública. Además, el autor recuerda la irrisoria extensión del artículo y hace énfasis en que con la regulación actual el debate directivo: a) permanecen desactivados indefinidamente y b) que como ha ocurrido en algunos países de nuestro entorno, aquella diversidad y flexibilidad llegue a ser tal que se produzca una atomización o cantonalización excesiva entre las distintas clases o niveles de personal, siendo en suma que no solo no hay obligación de establecer el régimen directivo, sino que tampoco el diseño del mismo.

²⁷⁹ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Op. Cit. Pág. 30.

²⁸⁰ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Op. Cit. Pág. 40.

²⁸¹ Para más información respecto el reparto competencial y la relación existente entre la cuestión directiva y la potestad autoorganizativa de las CCAA, véase, entre otros: Álvarez Rico, M. (1984). La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas. *RAP*. Pág. 133 a 166; Fondevila Antolín, J. (2005). Reflexiones en torno al informe para la preparación de un Estatuto Básico de Empleo Público: especial referencia a la propuesta de reducción del contenido y alcance de lo básico. *REALA*. Núm. 298. Págs. 169 a 225; Carro Fernández – Valmayor, J.L. (1991). Sobre la potestad autonómica de la autoorganización. *REDA*. Núm. 71. Págs. 317 a 332; Jiménez Asensio, R. (2004). El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de función pública. *RVAP*, núm. 69. Págs. 129 a 160 y Parejo Alfonso, L.J. (2003). Límites del desarrollo del

específicamente detallada en la constitución, siendo una materia de carácter controvertido y que algunos EEAA han asumido como competencia exclusiva (como es el caso del EA de Catalunya mediante la disposición establecida en el artículo 150, letra a)). Ello es debido a su carácter altamente poliédrico²⁸², que hace difícil y complicada la delimitación de la misma, motivo por el cual el legislador estatal entiende que su regulación se inscribe dentro del título competencial función pública, desde la perspectiva funcional de la doble relación (orgánica y de servicio) que el titular del puesto directivo entabla con la administración ²⁸³ y porque como expone Álvarez Rico, M. el principio de autoorganización constituye la esencia misma del principio de autonomía.

3) el carácter de principio de sus disposiciones.

El artículo 13 del TREBEP otorga a las directrices que regularan la figura, el valor de principios generales del derecho. Esto sucede cuando la norma establece que: «[...] el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios». De esta forma, los cuatro apartados siguientes de la norma que se dedican a definir, establecer la designación, entablar la sujeción del directivo a evaluación y determinar sus condiciones, quedan reducidos a meros principios legales, con una base constitucional.²⁸⁴

Los principios generales son fuentes del derecho que sirven por su carácter orientador e interpretativo, aunque su valor en el Derecho Administrativo es algo

estatuto por las Comunidades Autónomas, en El Estatuto de la Función Pública a debate. Ed. Colex. Madrid. Págs. 33 a 48.

²⁸² Término acuñado por Maeso Seco, L.F. en su Op. Cit.

²⁸³ Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 12.

²⁸⁴ Al respecto cabe indicar que, los principios generales recogidos en el TREBEP se encuentran también recogidos en el artículo 103 de la CE. De ahí que haya autores como Maeso Seco, L.F. que opinan que nos encontramos ante una mera traslación o reproducción de estos en el ámbito concreto de la función pública directiva. Véase Maeso Seco. Op. Cit. Pág. 19.

difuso ²⁸⁵. Beladiez ²⁸⁶ concibe los principios generales del derecho como proposiciones no jurídicas por carecer de un supuesto de hecho definido. Los mismos no tiene fundamento jurídico suficiente para demandar pretensiones activas, ahora bien, son fuentes de derecho que expresan un mandato general, de que se respete cierto valor, teniendo entre sus funciones distintivas, las de informar la interpretación o integrar las lagunas legales.

García de Enterría define los principios generales del derecho como aquellos que expresan los valores materiales básicos de un Ordenamiento jurídico, aquellos sobre los cuales se constituye como tal las convicciones ético – jurídicas fundamentales de una comunidad. En la actualidad, se suele diferenciar entre los principios, cuyo origen es mediato, de la doctrina científica y la jurisprudencia, cuyo origen es inmediato.²⁸⁷

Las funciones de los principios generales del derecho, según Maeso Seco, son tres²⁸⁸:

- Actúan como una guía o directiva general del agente productor de normas;
- son regla interpretativa de las normas escritas a las que se incorporan y;

²⁸⁵ Al respecto, interesante es la reflexión de Ortega Álvarez, L.I. cuando afirma que el Derecho Administrativo es un verdadero derecho de principios.

²⁸⁶ Para mayor comprensión del rol de los principios generales del derecho véase Ortega Álvarez, L.I. (2002). La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho. *Justicia Administrativa: Revista de derecho Administrativo*. Págs. 5-22; García de Enterría Martínez – Carande, E. y Fernández Rodríguez T-R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Ed. Thomson Reuters, Civitas; Beladiez Rojo, M. (2004). *Los principios jurídicos*. Edit. Tecnos. Pág. 152 y Álvarez Rico, M. (1997). *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*. Edit. Dykinson.

²⁸⁷ Santamaría Pastor, J.A. Op. Cit.

²⁸⁸ Por su parte, Santamaría Pastor, J.A. amplía el elenco de funciones adicionado una cuarta. La función constructiva del principio general. Santamaría Pastor, J.A, defiende la atribución de dicha función en el ámbito doctrinal, siendo igual de importante que el resto de las funciones.

- operan como fuente subsidiaria de la ley de la costumbre. En este sentido y como dice Ortega Álvarez, cuanto más abstractos y generales sean los principios, más débilmente cumplen su función de derecho supletorio.

Los principios recogidos en el artículo 13 del TREBEP, conforman un sistema de «mínimos», pues la norma determina expresamente que estos principios determinan la condición del personal directivo profesional, «entre otros». Ello implica una doble lectura: 1) la norma deja abierta la concreción de nuevos principios a los Gobiernos y órganos de gobierno de las CCAA, para que, bajo sus potestades autoorganizativas determinen preferentemente como quieren regular dicha figura y; 2) como ya determino Maeso Seco, ello obliga a observar y cumplir, los principios generales de derecho existentes. Primeramente, los ordenados por la CE en su rango de norma suprema y creadora del sistema, y posteriormente, en un segundo lugar aquellos principios creados por el resto de las leyes administrativas.

Lo anterior nos lleva a una aplicación directa, entre otras, de las previsiones recogidas en la LRJSP en su artículo 3 – principios generales-, cuando aboga por que las AAPP en sus actuaciones respete entre otros, el principio de servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, claridad y proximidad, objetividad y transparencia en la actuación administrativa, racionalización y agilidad en los procedimientos, así como lealtad institucional, responsabilidad por la gestión pública y planificación dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados, así como aquellas derivadas de la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En concreto, de aquellos principios generales recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y entre los cuales se encuentran las obligaciones de actualizar la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia, el principio de accesibilidad universal y diseño para todos, así como toda la batería de principios derivados del buen

gobierno (principio de igualdad de trato, imparcialidad, diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones, conducta digna, desempeño de sus quehaceres con plena dedicación, reserva de los hechos o informaciones conocidos con motivo del ejercicio público, etc.).

Además, atendiendo al carácter administrativamente descentralizado que ostenta el modelo territorial español, en aplicación de las competencias exclusivas o compartidas de cada territorio, dicha batería de principios puede verse ampliamente expandida. A modo de ejemplo, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las AAPP de Cataluña incluye entre los principios de actuación de la AP catalana, el derecho a una buena administración (que opera como principio general de derecho a la hora de gestionar las diferentes actividades) en su artículo 22 o el principio de intervención mínima en su artículo 33.

Los principios generales establecidos en el artículo 13 del TREBEP constituyen según Maeso Seco, L.F un límite legal indisponible para los «reguladores reglamentarios» (estatal o autonómico), del régimen jurídico del personal directivo. Todo ello de acuerdo con la teoría de la positivización referenciada de Ortega Álvarez L.I, según la cual, al incardinarse en la norma obligarían a los Gobiernos (estatal o autonómicos) a respetar dichos principios legales en sus desarrollos y no contradecirlos, pues en este último supuesto, nos encontraríamos ante la vulneración de un específico precepto legal y la eventual invalidez de este.

Finalmente, conviene circunscribir todas estas reflexiones al hecho de que, como se ha expuesto anteriormente, la articulación del sistema directivo y, consecuentemente, la aplicación de dichos y otros principios, en aplicación del desarrollo institucional del artículo 13 del TREBEP, queda supeditado o

«hipotecado»²⁸⁹ a que los Gobiernos y órganos de gobierno de las CCAA decidan, potestativamente, desarrollar el estatuto del directivo público profesional.

El concepto del personal directivo profesional en el TREBEP. El apartado 1 del artículo 13.

El apartado primero del artículo 13 del TREBEP conceptualiza el personal directivo como aquel que desarrolla funciones directivas profesionales en las AAPP, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

La definición de qué es o quienes sean el personal directivo público en una ley de ocupación pública cuyo ámbito de aplicación se extiende a la totalidad de éstas es una cuestión sumamente complicada y laboriosa. Tanto es así que la definición establecida en el TREBEP es una mera apariencia, sin entrar a resolver el fondo ni el contenido profundo de la cuestión.²⁹⁰ Y no porque se hubiese desconocido la figura directiva o no contásemos con leyes que hubiesen tratado anteriormente la misma.

Debido a esta indefinición conceptual la doctrina más experta en la materia ha acabado concluyendo que mediante dicha definición no se solucione el problema de fondo. De hecho, no permite identificar a los directivos públicos de las AAPP dentro de unos márgenes de certidumbre y más allá de lo que establezcan las correspondientes normas de organización (las cuales serán analizadas en los próximos capítulos de esta investigación). Es una definición tautológica²⁹¹, o como defiende Nieto A. «un prodigo de ambigüedad».²⁹²

²⁸⁹ Término acuñado por Maeso Seco, L.F.

²⁹⁰ Maeso Seco, L.F. Op. Cit. Pág. 20.

²⁹¹ Parada Vázquez, J.R. Op. Cit. Pág. 90.

²⁹² Nieto García A. (2008). El desgobierno de lo público. Edit. Ariel. Págs. 331 y ss.

La definición tautológica y superflua no soluciona el problema. Poco tiene que ver con la definición de directivo concebida en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección (en adelante RD 1382/1985) y que, de acuerdo con el artículo 13.4 del TREBEP le será de aplicación al directivo público cuando reúna la condición de personal laboral. Según la norma, se considera personal de alta dirección: «aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la Empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la Entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad».

Tampoco con la definición de carácter funcional expuesta en la ya mencionada LRBRL en su disposición adicional decimoquinta (adicionada por la disposición adicional 9ª del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de suelo) y que concibe al personal directivo como: «los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales». Ambas con una redacción previa a la entrada en vigor del Estatuto.

El otro elemento que considerar son los dos ámbitos que se definen en el concepto de personal directivo profesional. El concepto de personal directivo definido en el TREBEP pone el foco en los dos ámbitos materiales sobre los cuales cabalga la esencia directiva. Un primer ámbito material que responde al ejercicio de las funciones directivas, y que responde, por lo tanto, a un concepto funcional de la figura y, un segundo ámbito material, el orgánico u organizativo que responde al hecho que son las propias AAPP las que definirán en sus propias normas que puestos tienen tal consideración. En este sentido, la lectura de la definición

otorgada por parte del TREBEP aboga por presentar un carácter mixto, atendiendo a lo expuesto una visión funcional y orgánica del mismo y, sobre todo, las dificultades de definir el directivo público desde una de las dos perspectivas.

Cabe decir, que el TREBEP no da más pistas al respecto. Es decir, no define o expone que se entiende o que deben ser las funciones directivas profesionales. Aboga por delegar en cada AP de manera autónoma la potestad de definir las funciones y los puestos de trabajo que recibirán dicha condición. Ello como expone Maeso, provocó más preguntas que respuestas, pues mediante dicha definición no se da respuesta a la pregunta, ¿qué son las funciones directivas?

La solución hallada a la imprecisión de la definición dada por el TREBEP encontró solución, más allá de en las leyes de desarrollo (que se analizarán en los próximos capítulos de dicha investigación), las encontramos en los criterios doctrinales²⁹³, así como en las resoluciones judiciales que han ido acotando el campo de lo que debe entenderse por personal directivo público. Criterios doctrinales que han delimitado el concepto de carácter sociológico del directivo, pero que apenas ha tenido reflejo en el sistema normativo, pues cuando se ha realizado este ha sido en un sentido plural, equívoco y escasamente útil.²⁹⁴

Por su parte, como hemos indicado, las resoluciones también han ido analizando diferentes casuísticas entorno a la figura directiva. Algunas de ellas donde determinados puestos de trabajo hasta entonces cubiertos mediante la figura del personal eventual, con la entrada en vigor del TREBEP encajaban mejor en el

²⁹³ Véase Canales Aliende (1996). Ob. Cit. Pág. 153 y ss; Gómez Rivas, J. V. (1995). La función directiva. Pág. 197 a 212, en Olías de Lima Gete, M.B. (1995). La gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. Ed. Complutense, Madrid.; Jiménez Asensio, R. Op. Cit. Págs. 121 y ss.; Morell Ocaña, L. (2002). Curso de Derecho Administrativo, Tomo. I. Edit. Complutense de Madrid. Madrid. Págs. 442 y ss.

²⁹⁴ Jiménez Asensio, R. Op. Cit. Pág. 121.

procedimiento general establecido para la figura directiva y otras donde se reflexionaba sobre éstas.

En sentido de lo anterior, podemos destacar la STS 5666/2011, de 20 de julio, núm. recurso 4829/2008 que entiende que el personal eventual no puede realizar funciones de carácter permanente. En la sentencia se discute la aplicación del artículo 176.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL) a las funciones gerenciales. Dichas funciones se consideran de «alta dirección» en tanto se hallan muy próximas a los órganos de gobierno del Consorcio y sus funciones, implicando, de acuerdo con los estatutos de este, la *dirección global* de la organización administrativa.

La sentencia concluye que las funciones del gerente del consorcio son de carácter permanente y continuado, incidiendo directa y habitualmente en la presentación del servicio, impidiendo asignar dicho cometido a la figura del personal eventual. La sentencia continúa expediente que el carácter eminentemente técnico impide desempeñar puestos de carácter directivo.

También podemos destacar la STS de 22 de octubre de 2013, rec. 240/2012, donde en aplicación de la reiterada jurisprudencia que interpreta y complementa el régimen jurídico de los directores generales de la AGE, en aras de validar los perfiles profesionales de los funcionarios de carrera para que los mismos no presenten una hipotética insuficiencia curricular, dispone que las funciones de las direcciones generales son de un alto grado de gestión técnica, burocrática y administrativa.

Finalmente, como nos recuerda Campos Acuña, C.²⁹⁵, en alusión a la propuesta recogida a la *Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la*

²⁹⁵ Campos Acuña, C. (2022). El personal directivo en las Administraciones públicas: Estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la Gestión Pública. *Revista Catalana de derecho público*. Núm. 65. Págs. 37 a 57.

Función Pública, por directivos públicos debemos entender a los «funcionarios públicos en los niveles jerárquicos más altos de la función pública que toman decisiones y ejercen influencia», excluyendo a los «dirigentes políticos y sus gabinetes y asesores». Todo ello en aras de conseguir una función pública profesional, que necesita a la dirección pública como: «un componente esencial de la gobernanza pública, que repercute directamente en la calidad de los procesos democráticos y en la capacidad de gobierno para promover y proteger el bienestar de los ciudadanos y generar y mantener un crecimiento económico inclusivo».²⁹⁶

La designación del personal directivo profesional en el TREBEP. El apartado 2 del artículo 13.

El apartado segundo del TREBEP se dedica a hablar de la designación del directivo público profesional en atención a 1) los principios de mérito y capacidad, 2) criterios de idoneidad y, 3) mediante un procedimiento que garantice la publicidad y la concurrencia.

De la misma manera que el apartado primero de la norma, el apartado segundo del artículo 13 del TREBEP no determina que debe entenderse por mérito y capacidad, ni por criterio de idoneidad. Tampoco como debe articularse el procedimiento que garantice la publicidad y la concurrencia. Serán las normas emanadas del Gobierno y de los órganos de gobierno de las CCAA las que determinarán el contenido y alcance de cada uno de estos conceptos.

Sin duda alguna, dicha redacción apuesta por los postulados doctrinales que abogaban por la necesidad de caminar hacia un régimen directivo que fuera hacia

²⁹⁶ OCDE. 2019. Op. Cit.

una paulatina profesionalización, combinada con ciertas dosis de discrecionalidad.²⁹⁷

Para Maeso Seco, la importancia de susodicha redacción trae causa en que la introducción en el específico espacio directivo de los principios de mérito y capacidad, no han sido nada habituales en la legislación establecida hasta el momento, con un rango diferente, el de criterio, tampoco ha sido usual la inclusión del concepto idoneidad, y mucho menos frecuente aún someter el mismo a la circunscripción de la designación del mismo mediante un procedimiento en el que se garantice la publicidad y la concurrencia.

En lo que refiere a los principios de mérito y capacidad²⁹⁸, a pesar de no estar desarrollados en la norma básica, juegan un papel primordial en el desarrollo de estos procesos. Entre otras cuestiones porque, como indica Gifreu Font, actúan de tamiz para garantizar la profesionalidad en el acceso al empleo público y marcan la diferencia con las dinámicas de otras épocas pretéritas; constituyendo la mejor salvaguarda frente a los modelos caducos del *spoil system* y son clave para conseguir un modelo de gestión de recursos humanos profesionalizado, que reduzca las posibilidades de uso clientelar de la Administración y promueva la integridad de los servidores públicos como medio para luchar contra la corrupción en las instituciones y mejorar su rendimiento.²⁹⁹

²⁹⁷ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

²⁹⁸ Para una mayor aproximación al alcance y precisión de los principios de mérito y capacidad se recomienda la lectura de las sendas resoluciones emitidas por el alto tribunal constitucional, entre las cuales, destacamos a las SSTC 50/1986, de 23 abril; 193/1987, de 9 diciembre; 67/1989, de 18 abril; 46/1991, de 28 febrero; 110/1991, de 20 mayo; 269/1994, de 3 octubre; 174/1998, de 23 julio; STC 99/1999, de 31 mayo; 107/2003, de 2 junio o la 37/2004, de 11 marzo. Principios que no juegan de la misma manera, ni son necesariamente sinónimos de una fórmula concreta o estandarizada.

²⁹⁹ Gifreu i Font, J. (2022). La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso? *REALA*. Núm. 18. Págs. 77 a 99.

Como afirma Parada Vázquez: «la burocracia profesional, políticamente neutralizada es, en definitiva, un colchón que amortigua el fragor de la lucha política, una transición inteligente entre dos valores igualmente democráticos: el del sistema electivo y el de la correspondencia de los cargos y funciones con la mayor capacidad y mérito, un reparto de poder entre representantes políticos y aristocracia profesional, que impone la propia supervivencia del sistema democrático».³⁰⁰

En definitiva, dichos principios son consustanciales a un diseño profesional de la administración, que relega a la categoría de excepcional el sistema de acceso y provisión de puestos de trabajo por razones de confianza política.³⁰¹

No obstante, transcurridos más de quince años desde su entrada en vigor, hay una serie de claroscuros que conviene resaltar. El primero de ellos es que las premisas expuestas en el TREBEP son ampliamente genéricas y no han estado desarrolladas reglamentariamente y en su plenitud por el momento.³⁰² Fueron condición necesaria pero no suficiente, pues por sí mismos, los principios de mérito y capacidad en la designación del directivo público no eran condición de garantía.³⁰³ De hecho, recientemente se ha aprobado la normativa que desarrolla las previsiones del artículo 13 del TREBEP para la AGE (la regulación del personal directivo profesional en la AGE es motivo de análisis en el siguiente capítulo de dicha investigación, motivo por el cual, no se desarrollada en el presente capítulo).

³⁰⁰ Parada Vázquez, R. (1999). La degeneración del modelo de función pública. *RAP*. Núm. 150. Págs. 413-452.

³⁰¹ Sánchez Morón, M. Op. Cit.

³⁰² Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

³⁰³ A razón de los principios de mérito y capacidad, en lo que aquí nos atañe, conviene traer a colación la reflexión que desde 1995 defiende Férrez Fernández M. en su obra “El sistema de mérito en el empleo público”. Para el autor ambos principios, el de mérito y el de capacidad deben repensarse. Repensarse puesto que sus únicas y básicas formas de implementación no han garantizado siempre los resultados que de ellos se esperaban.

El segundo, que dicha previsión no limita el amplio margen de discrecionalidad³⁰⁴ del que dispone el órgano político para designar al titular y que, tampoco ataca ni pone en duda la razón fiduciaria del sistema.³⁰⁵

El poco y escueto desarrollo reglamentario de los mismos, con errores de concepto, tanto a nivel estatal como autonómico, ha significado la minorización y aplicabilidad de los principios meritocráticos prevaleciendo la legitimidad democrática sobre la profesional en el momento de la designación del personal directivo.³⁰⁶

En lo referente al criterio de idoneidad, el mismo resulta indeterminado. La norma, a diferencia de lo que sucede en otras leyes estatales³⁰⁷, no define que debe entenderse por idóneo. Tampoco en que se diferencian los principios de mérito y capacidad, del criterio de idoneidad.

Para Catalá Polo la inclusión de dicho criterio atiende a la corriente del new public management que pretende favorecer no tanto las competencias burocráticas, sino talento y habilidades nuevas (como lo son las relaciones interpersonales, la adecuación de la toma de decisiones, etc.).

Por otro lado, otro de las deficiencias normativas del apartado segundo del TREBEP es la falta de concreción del perfil del puesto directivo que se pretende cubrir. Es decir, si la norma pretende o quiere que se seleccionen a los más adecuados, es

³⁰⁴ En este sentido, Ortega Álvarez L. defiende que la discrecionalidad encuentra un límite específico en los principios de mérito y capacidad. Op. Cit.

³⁰⁵ Maeso Seco, L.F. Op. Cit.

³⁰⁶ Morell Ocaña, L. (1994). El sistema de la confianza política en la Administración Pública. Edit. Civitas. Madrid.

³⁰⁷ Al respecto, el artículo 2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado establece que los nombramientos de los altos cargos se harán entre personas idóneas. [...] Son idóneos quienes reúnen la honorabilidad y la debida formación y experiencia [...]

igual de importante que la misma norma determine que, para ello, previamente deben ser determinados los perfiles directivos, puesto que, una vez detallados y examinados (en este momento se confeccionan los quehaceres, funciones, responsabilidades, habilidades para el puesto, etc.), se puede proceder a establecer cuáles son los criterios para que las personas que participen y sean designadas, ostenten la condición de idóneos.

Respecto del procedimiento al cual debe someterse el directivo público profesional y que debe garantizar la publicidad y la concurrencia como parte del proceso de designación de este, la norma, de igual manera que con sus antecesores, no destina ni una sola palabra a determinar cómo debe ser el procedimiento, quien debe efectuarlo, ni mucho menos, cuales deben ser las características que se consideren mínimas para entender que garantizan la publicidad y la concurrencia.

No obstante, la exigencia del procedimiento es una garantía y un límite ante la discrecionalidad del órgano encargado de designar al directivo público. No solo desde la visión jurisdiccional, pues podrá ser controlado por los jueces y tribunales, sino desde la visión institucional, pues también estará sometido a los controles inherentes a las políticas públicas de rendición de cuentas y transparencia.

En lo referente a los requisitos de publicidad y concurrencia, la doctrina ha determinado que éstos constituyen el correlato lógico y necesario del binomio mérito – capacidad³⁰⁸ y que el procedimiento en el que se circunscriben no debería identificarse, prima facie, ni con el concurso ni con la libre designación.³⁰⁹

³⁰⁸ Rodríguez Arana Muñoz, J. (2007). El marco constitucional del acceso a la función pública en el Derecho administrativo español. *ADA*. Núm. 3. Págs. 260 a 280.

³⁰⁹ Maeso Seco, L.F. Op. Cit.

Además, como indican las SSTC 73/1998, de 31 de marzo y 30/2008, 25 de febrero para garantizar el cumplimiento del contenido material de igualdad ante la ley, en el transcurso de un proceso selectivo deben darse una serie de condicionantes, entre los cuales, se encuentra el principio de publicidad como una garantía más del procedimiento, que como ya expuso la STS de 26 de septiembre de 1986 tiene por finalidad: «hacer llegar a la generalidad de los posibles interesados el conocimiento de la existencia y características de la convocatoria para que aquéllos puedan decidir lo oportuno respecto de su concurrencia».

La evaluación del personal directivo profesional en el TREBEP. El apartado 3 del artículo 13.

El TREBEP dedica el apartado tercero a establecer la sujeción del personal directivo a una evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos fijados.

Dicho precepto denso en su formulación y denso en sus contenidos³¹⁰ es trascendente por proyectar algunos de los valores derivados de la caracterización social del Estado y la Administración sobre el ámbito concreto del personal directivo profesional.³¹¹

En la formulación de la norma básica, no se detalla cual es el formato de dicha evaluación, como tampoco define que debe entenderse por eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos fijados. Una vez más se deberá acudir a las normas de desarrollo del Gobierno y de los órganos de gobierno de las CCAA para ver el diseño normativo que en éstas se crea.

³¹⁰ Maeso Seco, Op. Cit.

³¹¹ Parejo Alfonso, L. Op. Cit. así como Santamaría Pastor, J.A. Op. Cit.

No obstante, interesantes son las aportaciones de dicho precepto. En primer lugar, porque por primera vez se instaura la sujeción del personal directivo profesional al principio de evaluación. Dicha inclusión era un anhelo de la doctrinal³¹², no solo por estar olvidado en el resto de normativa sino por ser un verdadero principio vertebrador de las reformas modernizadoras de la AP.³¹³

Como afirma Maeso Seco, L.F. el principio de evaluación constituye un instrumento privilegiado en la consecución de otros valores y políticas, pues, solo en virtud de la articulación de sistemas que traduzcan el principio de evaluación se pueden hacer políticas de recompensa y de motivación directiva.

Ello es así porque, el primer de los pasos a los que obliga la evaluación del desempeño es a reflexionar qué es éxito en este tipo de organizaciones. A ésta le complementan los medios para conseguirlo. Estos son los criterios³¹⁴ de eficacia y eficiencia remarcados en la norma.

Estos son los guías las pautas a seguir. Como dice Gorriti Bontingui, M. llevados por este objetivo surge la eficacia entendida como: *hacer bien lo que hay que hacer*. Parejo a él e inevitable surge el concepto de eficiencia: *hacerlo así de bien con un uso razonable de los medios humanos, materiales y económicos puestos a disposición de la Administración objeto de diseño*.³¹⁵

³¹² Jiménez Asensio, R. Op. Cit.; Catalá Polo R. Ob Cit y Palomar Olmeda, A. Op. Cit. entre otros.

³¹³ Catalá Polo, R. Op. Cit.

³¹⁴ Al respecto Maeso Seco L.F. opina que el hecho de que la norma utilice el término criterio se debe a un mero lapsus del legislador que poco o ninguna consecuencia práctica tiene. Ello se debe a que como bien afirma Maeso, parece que el legislador obvie que la eficacia tiene rango de principio constitucional y no de mero criterio de evaluación.

³¹⁵ Gorriti Bontingui, M. (2012). La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas Españolas. Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones. Vol. 23, núm. 3. Págs. 367 a 387.

Habiendo diversas concepciones de lo que debe ser la evaluación del desempeño, el TREBEP opta por definirlo como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados.³¹⁶

Cortes Carreres, J.V define la evaluación del desempeño como un proceso de identificación, medición y gestión del rendimiento. De susodicha definición se destacan las fases esenciales del proceso de evaluación del desempeño, y que son: a) La identificación que permite establecer qué elementos deben ser objeto de medición y los instrumentos que deberán utilizarse para ello. b) La medición, en virtud de la cual, mediante los aspectos que deben ser objeto de evaluación y los instrumentos previamente diseñados en la fase de identificación, se procede a la efectiva valoración de los empleados y, c) La gestión del rendimiento, consistente en la determinación de los efectos y las utilidades de los resultados obtenidos después de la medición efectuada.³¹⁷

De la redacción del artículo 13.3 del TREBEP se echa en falta la objetivación de los criterios sobre los que deberá sustentarse la evaluación del desempeño del personal directivo, el formato que tendrá la misma, etc., pues la falta de homogeneidad en los criterios puede llevar a deslegitimar el cambio de paradigma que en la misma se propone y que resulta clave en el desarrollo institucional de un buen sistema de ocupación pública. Entre otras cosas porque 1) debemos entender que la evaluación del desempeño del personal directivo ha de efectuarse fuera de los sistemas de carrera profesional horizontal³¹⁸ y, 2) porque del buen

³¹⁶ Desde la psicología encontramos diversas definiciones de lo que es la evaluación del desempeño. Por mostrar algunas podemos mostrar la de la Sociedad Americana de psicología (en adelante SIOP) de 1987, que la define como la Eficacia y valor de una conducta del trabajo y sus efectos o la de Viswesvaran de 2001 que la definía como el comportamiento organizacional evaluable bajo el control del trabajador.

³¹⁷ Cortés Carreres, J. V. (2009). La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público. El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 1. Pág. 36-39 en Càmara Mas, R. (2023). La evaluación del desempeño de los empleados públicos. *REALA*. Núm. 19. Págs. 214 – 233.

³¹⁸ Càmara Mas, R. (2023). Op. Cit. Pág. 219

desarrollo de la figura directiva dependerá en gran medida la correcta implementación de la evaluación del desempeño en las AAPP. Ello porque, como indica Gorriti Bontingui, M³¹⁹, las funciones más importantes del directivo público en relación con la evaluación del desempeño son las siguientes:

- Establecimiento de cauces formales y personales de comunicación con sus subordinados.
- Establecimiento de una amplia red de relaciones en el ámbito de su competencia.
- Motivación y conformación de equipos. Gestión de la formación de sus subordinados.
- Representación, identidad y defensa del equipo y sus miembros.
- Gestión individual del reconocimiento.
- Gestión de conflictos entre personas.

Por lo que refiere a los criterios a los que atenderá la evaluación del desempeño del personal directivo, es decir, eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados. Y más allá de comprender que el criterio eficacia tiene rango de principio constitucional, también conviene resaltar la ausencia del principio de legalidad como criterio al cual debe sujetarse la evaluación del desempeño. Ausencia que la doctrina achaca a la filosofía modernizadora que se han ido rigiendo en todos los procesos de modernización administrativa (por todos Maeso Seco).

³¹⁹ Gorriti Bontingui, M. (2010). Los Directivos Públicos Profesionales en la AGE. INAP.

Importante resulta la inserción en los pilares del sistema de evaluación del desempeño del criterio de responsabilidad por su gestión. A pesar del carácter blando de la norma, el mismo supone o constituye uno de los elementos centrales de la profesionalización del régimen.

Según Palomar Olmeda, A. la responsabilidad directiva: «constituye uno de los aspectos esenciales de la definición del estatuto de los empleados públicos y, por ende, de los que ejercer funciones directivas».³²⁰ Por su parte Jiménez Asensio, R. precisa que dicha responsabilidad directiva: «se articulará a través de acuerdos de gestión entre el nivel de gobierno y el nivel directivo».³²¹

Para Maeso Seco, L.F. la importancia del reconocimiento deriva de su conexión con las temáticas de las relaciones entre política y Administración, pues la mera afirmación de esta responsabilidad presume la aceptación de la existencia de un ámbito decisonal directivo propio. Siendo esto cierto, que lo es, y teniendo en cuenta el difícil equilibrio en dilucidar responsabilidades, la importancia de dicho criterio, a interpretación nuestra, radica también en como las leyes de desarrollo sabrán marcar esa difícil línea que separa las responsabilidades políticas de las administrativas y remarcar la autonomía decisiva como criterio central en la asunción de tal responsabilidad.

Finalmente, en relación con el criterio de control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados, la norma no determina cual es el instrumento en el que éstos deben fijarse, ni quien los fijará. Apostando nosotros por los instrumentos señalados por la doctrina más experta en la materia (por todos Jiménez Asensio, R.), entendemos que un contrato de gestión seria lo correcto. También se echa en falta que se establezcan los criterios y el momento de la

³²⁰ Palomar Olmeda, A. Op. Cit. Pág. 201.

³²¹ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

fijación de los objetivos en la norma, pues, de dicho silencio solo cabe esperar inseguridad jurídica.

La determinación de las condiciones de empleo y la relación laboral de carácter especial de alta dirección del personal directivo profesional en el TREBEP. El apartado 4 del artículo 13.

El TREBEP dedica el apartado cuarto a detallar dos previsiones diferentes que acontecen en el personal directivo público. La primera que la determinación de las condiciones de empleo del directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva. En los mismos términos se expone en el artículo 37.2 c), denominada materias objeto de negociación, de la norma citada, que excluye de la obligatoriedad de la negociación, la *determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo*. La segunda, referente a que cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral, se encontrará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Como hemos indicado, la norma excluye, a priori, la obligación de negociar las condiciones del directivo público. Ello no excluye la negociación, sino la obligación de que estas se negocien.

Sentado lo anterior, cabe exponer que, de acuerdo con lo dispuesto en ambos artículos 13.4 del TREBEP en lectura conjunta con el 37.2 de la misma norma, los Gobiernos y órganos de gobierno de las CCAA tendrán la obligación de respetar dicha premisa.

El motivo de la exclusión de la negociación tiene que ver con el uso de las potestades autoorganizativas de las AAPP para este tipo de personal y, en consecuencia, la diferencia de clase de personal ante la que nos encontramos, puesto que, circunscritos al ámbito de lo que se denomina empleado público -

artículo 8 del TREBEP- sus condiciones (entendiendo por éstas, el incremento de las retribuciones del personal, determinación y aplicación de las retribuciones complementarias, criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación, etc.), éstas sí que se consideran objeto de negociación de acuerdo con el artículo 37 del TREBEP.

En este aspecto no ha habido debate entre doctrina y legislador. Ambos han concluido que la negociación de las condiciones debe quedar aparte del marco general. Muestra de ello son las conclusiones emitidas por la comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público donde se argumentaba que era «esencial» en cualquier estatuto directivo regular las condiciones de empleo y, en particular «las retributivas», quedando todas ellas, al margen de la negociación colectiva en el empleo público.

Otro motivo señalado por la doctrina es la relación del directivo en el ámbito de la negociación, donde coinciden los roles de empleador y empresario, o como indica la profesora Marina Jalvo, M.B: «dichas cuestiones deben quedar excluidas de la negociación colectiva, puesto que, en condiciones normales, corresponderá a estos empleados representar a la Administración en dicha negociación».³²² Todo ello para deslindar claramente los intereses en conflicto y, naturalmente, los representantes que han de defenderlos.

Por otra parte, en relación con el párrafo segundo del apartado cuarto del TREBEP, que regula la relación de personal laboral de alta dirección, conviene exponer de manera sintética -dado que no es objeto de esta investigación detallar todas y cada

³²² Marina Jalvo, M.B. (2005). Consideraciones sobre el Informe para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Justicia Administrativa. Revista de derecho administrativo, núm. 29. Págs. 5 -56.

una de las particularidades de la relación laboral de carácter especial³²³ - los aspectos más relevantes jurídicamente de la regulación a la cual se someterá el personal directivo de la AP cuando tenga la condición de laboral:

- La regulación básica la encontramos en el RD 1382/1985. Las relaciones laborales del personal de alta dirección no incluidos en el artículo 1.3 c) (relativas a la actividad de mero desempeño de cargo de consejero o miembro de los órganos de administración de empresas) tienen la consideración de relaciones laborales de carácter especial de acuerdo con los términos del artículo 2.1 a) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante TRET).³²⁴
- Las relaciones laborales de carácter especial cumplen las notas del artículo 1.1 del TRET, pero, a juicio del legislador, requieren un régimen jurídico sustancialmente diferente, en aras a distintas causas. En el caso que nos atañe, la causa es la índole de las tareas encomendadas al trabajador³²⁵, expuestas en la norma y que se fundamentan en la «recíproca confianza que debe existir entre ambas partes, derivada de la singular posición que el directivo asume en el ámbito de la Empresa en cuanto a facultades y poderes». ³²⁶

³²³ Para un mayor y concreto análisis de la cuestión véase Botaina Bosch, X. (2006). Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas. Edit. Tirant lo Blanch. Colección laboral. Valencia.

³²⁴ Para un análisis más en profundidad de esta figura véase, entre otros, Martínez Moreno C. (1993). La relación de trabajo especial de alta dirección. CES. Madrid.; Molero Manglano C. (2011). El contrato de alta dirección. Thomson/Civitas.; Ojeda Avilés A. (1990). Las relaciones laborales especiales: una perspectiva unitaria. Ed. Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica.; De Val Tena, A.L (2010). Los trabajadores directivos de las empresas. Thomson/Aranzadi.; Martin Valverde. Et al. (2013). Derecho del Trabajo. Ed. Tecnos y López Gómez, J. M. (2009). La relación laboral especial del empleo público. Thomson/Civitas.

³²⁵ Valverde. Et al. (2013). Derecho del Trabajo. Ed. Tecnos. Pág. 191.

³²⁶ Véase preámbulo y artículo 2 del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto.

- La doctrina constitucional ha avalado la distinción de estas relaciones de la regulación general y ha concluido que dicha distinción, no es contradictorio con el principio de igualdad y no discriminación. Ello es porque la norma atribuye un tratamiento diferente a diversas situaciones no iguales, por razones justificadas (STC 56/1988, de 28 de marzo, entre otras).
- La norma en concreto tiene naturaleza reglamentaria y consta de un total de dieciséis artículos, una disposición adicional y una disposición final.
- De conformidad con la misma se entiende que es personal de alta dirección: «aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la Empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la Entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad».

Las notas características de la definición son: la clase de funciones, la intensidad y el ámbito de las mismas y las condiciones en que se ejercitan.³²⁷

Es necesario ejercitar poderes inherentes a la titularidad de la Empresa. Ello ha sido interpretado en el sentido que no toda persona que ejerce funciones de dirección es alto directivo, sino únicamente aquellos que participan en las decisiones que son fundamentales para la dirección y gobierno de la empresa y que afectan al núcleo de la organización de alta producción (SSTS de 24 de enero de 1990 y 12 de septiembre de 1990).³²⁸

³²⁷ Martín Valverde A. Et. Al. Op. Cit. Pág. 192.

³²⁸ En lo referente a las funciones de alta dirección estas pueden ser muy variadas: desde la celebración y ejecución de negocios y contratos; hasta la organización, dirección, gobierno y vigilancia de la marcha de la empresa; hola selección, contratación, dirección, retribución y despido

Las funciones deben incidir en la actividad de la empresa o en aspectos trascendentales de la misma. Por su especial situación la doctrina ha determinado que el alto directivo se debe situar en el «puesto vértice» de la empresa y actúa como un *alter ego* del empresario (STS de 24 de enero de 1990).

El ejercicio de dichas funciones debe realizarse con autonomía y plena responsabilidad. Por ello, desde el momento en que el alto directivo recibe los poderes se encuentra con sujeción a «los criterios o instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos de gobierno y administración de la entidad» (STS 26 de noviembre de 1990).

La concurrencia de estos requisitos ha suscitado cierta problemática respecto del personal directivo de la AP, pues la aplicación analógica de dicha definición al directivo público no cumple en su plenitud con los requisitos del 1.2 del RD 1382/1985).³²⁹

Por de pronto, derivado de la difícil conexión de la definición con el espacio y concepto del directivo público, se han extraído las siguientes notas particulares de la aplicación del contrato de alta dirección en las AAPP:

de trabajadores entre otras (STS 4 de diciembre de 1986, 24 de febrero de 1987 y 26 de febrero de 1990). La doctrina ha determinado que estas funciones suelen atribuirse a los cargos de gerente, director-gerente, o director general; ahora bien, el calificativo como tal no lo convierte en alto directivo, sino el desarrollo de tales funciones, para las cuales se requiere apoderamiento (STS de 6 de marzo de 1990). No se requiere que las funciones consten formalmente para que sean constitutivas de alta dirección (STS de 7 de marzo de 1990).

³²⁹ Roca Valero, V. (2012). La Alta dirección en la Administración Pública. Ed. LEFEBRVRE. Disponible en: [La Alta Dirección en la Administración Pública - El Derecho - Administrativo, Sector jurídico](#)

- Interpretación flexible del concepto de alta dirección en el ámbito público.
- Relación de confianza como fundamento último del contrato de alta dirección.
- Poder de decisión, facultades distintas al trabajador ordinario.
- Dependencia de los órganos de gobierno.³³⁰

En este sentido, atendiendo a una interpretación conjunta de la definición del TREBEP, norma con rango de ley, y la definición y notas propias del RD 1382/1985, norma con rango reglamentario, deberá procederse a 1) observar las normas específicas que determinen el estatuto directivo; 2) ver que funciones y puestos se han determinado como directivos públicos en el correspondiente instrumento de ordenación según aquella AP y; 3) analizar de manera flexible las previsiones del artículo 1.2 RD 1382/1985 y atender que, derivado del principio de especialidad y jerarquía, debería darse carácter preferente al criterio formal, es decir, estar a la determinación establecida mediante el instrumento de ordenación correspondiente en aquella AP que, a la interpretación material de cumplimiento de las notas características del 1.2 del Real Decreto referido. Dicha posición también ha sido acogida por parte de la doctrina (por todos Roca Valero).

- La relación laboral de alta dirección se circunscribe a la voluntad de las partes, sin perjuicio de las normas de carácter imperativo establecidas en el Real Decreto citado anteriormente. El resto de normativa laboral común solo resultará de aplicación cuando 1) exista remisión expresa por la

³³⁰ Roca Valero, V. (2012). Op. Cit.

normativa o 2) cuando se haga constar en el contrato. Finalmente, en lo no regulado o pactado por las partes se estará a lo dispuesto en la legislación civil o mercantil y a sus principios generales (artículo 3 del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto).

Como afirma Roca Valero, no resulta supletorio a este tipo de relaciones lo dispuesto en el convenio colectivo. Ello es debido a que la finalidad y negociación de éste se enmarca teniendo en como destinatario al personal laboral común (y partiendo del Estatuto de los Trabajadores que representa).³³¹ Ahora bien, alguna sentencia se ha pronunciado a favor de la remisión al mismo, en el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes (STSJ Illes Balears, núm. 576/2008, de 24 de noviembre).

- La relación laboral de alta dirección se materializará en un contrato especial de alta dirección formalizado por escrito. El contrato deberá contener, como mínimo, la identificación de las partes, el objeto del contrato, la retribución convenida con sus correspondientes especificaciones y la duración del contrato.

El contrato especial de alta dirección puede concretar un período de prueba que, en ningún caso, puede exceder de nueve meses, si su duración es indefinida. El contrato especial de trabajo tendrá la duración acordada por las partes y, a falta de pacto escrito se presumirá celebrado por tiempo indefinido.

- Las condiciones de trabajo (jornada, horarios, fiestas y permisos, vacaciones) se fijarán en las cláusulas del contrato.

- De conformidad con el artículo 8 el trabajador de alta dirección no podrá celebrar otros contratos de trabajo con otras Empresas, salvo autorización del empresario o pacto escrito en contrario. Las partes también podrán establecer una cláusula donde se disponga que extinguido el contrato también se puede establecer un pacto de no concurrencia, cuya validez será, como máximo, de dos años y estará sujeta a: 1) que el empresario tenga un efectivo interés industrial o comercial en ello 2) que se satisfaga al alto directivo una compensación económica adecuada.
- Finalmente, la norma prevé tres tipos de causas de extinción de la relación especial de alta dirección. Las derivadas de la voluntad del alto directivo, las derivadas de la voluntad del empresario y otras causas.

En las referentes a las causas de extinción por voluntad del alto directivo se requiere un preaviso mínimo de tres meses, pudiendo ampliarse hasta seis meses, en caso de establecerse en el contrato. No es necesario preavisar si el motivo radica en una actuación empresarial calificada de incumplimiento grave.

Asimismo, la norma prevé también el derecho del empresario a percibir indemnizaciones en caso de incumplimiento total o parcial del deber de preaviso y, el derecho del alto directivo a extinguir el contrato especial de alta dirección, con derecho a la indemnización pactada, cuando surja alguna de las causas expuestas en la norma.

Por su parte, la norma prevé la posibilidad de extinguir el contrato por desistimiento del empresario, por escrito y con un preaviso que debe cumplir los mismos plazos que los establecidos para la extinción por causas del alto directivo, teniendo el directivo derecho a las indemnizaciones pactadas y, en ausencia de pacto, a un equivalente de siete días de salario en metálico por año de servicio con el límite de seis mensualidades.

Cuando el despido se fundamente en un incumplimiento grave y culpable del alto directivo se estará al contenido del artículo 55 del TRET (forma y efectos del despido disciplinario).

Además de lo anterior, la relación laboral especial podrá extinguirse por las causas y mediante los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores (artículo 12).

2.2.2.- UNAS BREVES REFLEXIONES FINALES. LA FIGURA DEL DIRECTIVO PÚBLICO TRAS QUINCE AÑOS DESPUÉS DE SU POSITIVIZACIÓN.

Transcurridos más de quince años desde la regulación del directivo público profesional, podemos afirmar que las deficiencias jurídicas del sistema de dirección pública, diseñado inicialmente en el EBEP y regulado actualmente en el TREBEP, han contribuido a un bajo desarrollo institucional de esta figura. A estas deficiencias se suma el escaso desarrollo estatal, autonómico y local de la figura directiva, este último en atención a la doctrina del Tribunal Supremo en la materia.

El mal diseño del TREBEP comportó algunos reconocimientos jurídicos, pero poco más que eso. De hecho, es la primera deficiencia. El establecimiento del sistema o modelo directivo en una ley de empleo público.

La dirección pública profesional tiene un alto componente organizativo y debe volcarse sobre la alta Administración, sin perjuicio que deba proyectarse también sobre la alta función pública; pero ambas son piezas que deben ir unidas. De hecho, Jiménez Asensio, R. confirma, y nosotros compartimos el mismo criterio, mediante la regulación de la dirección pública en una ley de empleo, se quería dejar fuera la categoría de los altos cargos, muchos de los cuales ejercen funciones directivas y muchos de ellos, además ejercen funciones más tecnócratas que políticas.

El carácter blando de la norma tampoco ha ayudado en el desarrollo institucional de la dirección pública profesional. Es más, quince años después, parece que dicha opción ha sido más un desacierto. Quince años después los postulados de la reforma administrativa y de modernización que se pretendían en relación con el arraigo de la figura directiva como motor de impulso en la mejora administrativa, siguen sin tener un arraigo territorial importante (cuestión que veremos en los próximos capítulos de esta investigación), así como tampoco se acierta, en las pocas regulaciones realizadas en cuanto a las soluciones planteadas a los problemas y patologías del modelo directivo actual.

Como indica Maeso Seco L.F. es un desacierto, desde la estricta razón jurídicas, ya que aquella previsión supone dejar al albur del Gobierno y de los órganos de Gobierno de las CCAA, no ya el alcance o significado concretos del régimen directivo, sino incluso la decisión o no de establecerlo, siendo consecuente el no avance en el escenario de ordenación del régimen jurídico del personal directivo.

Por su parte Catalá Polo, R en relación con la redacción final del artículo 13 del actual TREBEP señala que: «se ha perdido, una vez más, la ocasión de ordenar de manera ambiciosa una de las piezas clave del marco jurídico de los empleados públicos».³³²

Por eso y haciendo nuestras las palabras de Jiménez Asensio, R. para un avance significativo en la materia directiva se requiere de:

- Profesionalizar determinados niveles de dirección pública, previamente definidos.

³³² Catalá Polo, R. (2005). Directivos Públicos. Ministerio de Hacienda. Presupuesto y gasto público. Pág. 225.

- Impedir que su designación y su cese sean discrecionales, introduciendo criterios de libre concurrencia y de competencia profesional en los nombramientos.
- Regulación de los criterios de evaluación de la gestión del DPP y sometimiento a los mismos durante el periodo establecido (3, 4 o 5 años).
- Garantías de autonomía en la gestión.³³³

En atención a estos criterios, los próximos capítulos de la presente investigación se dedicarán al análisis normativo que, de esta figura, el directivo público profesional, se ha realizado por parte del Gobierno y los órganos de gobierno de las CCAA y la situación en la que se encuentran las EELL. Este análisis permitirá profundizar en las deficiencias identificadas y proponer soluciones concretas para el desarrollo efectivo de la dirección pública profesional en España.

³³³ Jiménez Asensio, R. (2018). La dirección pública profesional en España: Errores de concepto. Blog Ensayo y Política. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/28/la-direccion-publica-profesional-en-espana-errores-de-concepto/>

PARTE III.- LA PERSPECTIVA TERRITORIAL. LA POSITIVIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DEL ESTADO ESPAÑOL.

CAPÍTULO III.- EL DIRECTIVO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. DE LA LOFAGE A LRJSP Y EL DESARROLLO DE LA FIGURA DE DIRECTIVA PÚBLICA PROFESIONAL EN LA AGE.

La dirección pública profesional en la AGE encuentra su regulación principal en dos polos: el organizativo y el personal. El aspecto organizativo está regulado principalmente en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la cual mimetiza el sistema iniciado con la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Por otro lado, el aspecto personal se regula en el libro segundo del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, y en la Orden TDF/379/2024, de 26 de abril para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 6/2023.

La regulación de la dirección pública profesional de la AGE desde una normativa de función pública se ha producido tras más de quince años de la entrada en vigor de las previsiones contempladas en el artículo 13 del TREBEP³³⁴. Sin embargo, esta regulación no es sinónimo de éxito inmediato, sino más bien un posible avance en la materia, ya que muchos elementos consustanciales al éxito están aún pendientes o en trámite de elaboración.

³³⁴ En sentido de lo anterior, y una vez analizados los contornos normativos expuestos en el actual TREBEP, y asentando la confusión que supone introducir en el la regulación principal de la dirección pública profesional (pues como ha afirmado Jiménez Asensio, R., ésta supone un elemento organizativo y no de regulación básica de empleo público) podemos indicar que la escueta y abierta regulación de la dirección pública profesional que se sustenta en este deja abierta la vía a diseñar modelos correctos, así como también permite continuar haciendo las cosas como se venían haciendo.

En lo que se refiere a la regulación de la estructura organizativa de la AGE, como se ha indicado, regulada sustancialmente en la LRJSP, ésta no ha sido alterada. La LRJSP sigue las previsiones que se iniciaron con la entrada en vigor de LOFAGE y su proceso de modernización administrativa³³⁵. Previsiones que se introdujeron en 1997 y que como indica la doctrina³³⁶ ensaya, sin acertar en el modelo, en la distinción entre órganos superiores y órganos directivos. No acierta porque confunde el término profesionalización con, salvo alguna excepción, reserva de puestos a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se requiere estar en posesión de una titulación superior³³⁷. Si avanza en otros, como lo es la regulación de la alta dirección en una ley de organización y no una ley de empleo público.

La regulación de la dirección pública profesional establecida la LRJSP (que proviene de LOFAGE) presenta una interpretación cerrada del sistema de acreditación de las competencias profesionales. De acuerdo con sendas investigaciones, la LRJSP podría haber optado por dos formas de regular el sistema de competencias directivas (mérito y capacidad)³³⁸:

- Una en la que el sistema midiera el mérito³³⁹ y la capacidad de los designados conforme a pautas generales y convencionales o,

³³⁵ Ortega Álvarez, L.I (1997). La nueva Ley española de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. *DA*. Núm. 246 – 247. Pág. 260.

³³⁶ Jiménez Asensio, R. (2011). *Op. Cit.*

³³⁷ Jiménez Asensio, R. (1996). Altos cargos y directivos públicos. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. Pág. 298.

³³⁸ En este sentido, resulta necesario recordar que de acuerdo con la doctrina constitucional quedan excluidos del ámbito de protección del artículo 23.2 de la CE los puestos y cargos de designación política, esto es los denominados “altos cargos”, de la misma manera que sucede con los puestos reservados al personal eventual (SSTC 221/2004, de 29 de noviembre, F.J.4 in fine, y 192/2012, de 29 de octubre F.J.4).

³³⁹ En este sentido cabe recordar las palabras de Baz Vicente, R. cuando decía que: “Los ciudadanos consideran que los directivos públicos son nombrados teniendo en cuenta, fundamentalmente, criterios de confianza, sin que el mérito sea, en sí mismo, un elemento decisivo. De esta manera, el calificativo de “profesional” es rara vez empleado por los administrados para referirse a las personas que ocupan los puestos más relevantes dentro del sector público administrativo”.

- dos, aceptar la condición previa como patente de profesionalidad.³⁴⁰

Como afirma Palomar Olmeda, A.³⁴¹ haciendo referencia a Jiménez Asensio, R. la LRJSP (como hacía LOFAGE), se inclina hacia esta segunda opción, reflejando ciertas prácticas consuetudinarias. Sin embargo, como afirman los autores referidos, esta opción puede suponer el riesgo de que los cuerpos superiores de la Administración³⁴² se apropien injustificadamente de la función directiva.

Es importante señalar que la interpretación del sistema de competencias profesionales y del diseño de la dirección pública profesional establecido en la AGE se han trasladado a las estructuras de las CCAA y EELL³⁴³ (dichos modelos serán analizados en los capítulos posteriores). Esto se debe, en parte, a que la AGE es la administración más habituada a abordar transformaciones³⁴⁴ y porque como afirma Santamaría Pastor, J.A. «constituye el aparato organizativo público de mayores dimensiones y, también ostenta el mayor número de competencias y potestades públicas; que son, al tiempo, las más «clásicas» y «relevantes»³⁴⁵. La implantación de este modelo de dirección pública profesional en las EELL es lo que, como se ha expuesto anteriormente, Jiménez Asensio, R. ha denominado *lofagelización*.³⁴⁶

³⁴⁰ Palomar Olmeda, A. (2002). Potestad organizatoria y directivos públicos. Comentario a la STS de 21 de marzo del 2000. Revista jurídica Aranzadi, núm. 531.

³⁴¹ Palomar Olmeda A. (2005). Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público para las administraciones convencionales. RVAP, núm. 72. Pág. 209

³⁴² Este tema se aborda por Román Riechmann, C., Sánchez Morón M. y Velázquez López. F.J. (2004). Líneas de reforma del empleo público. Madrid.

³⁴³ Claro ejemplo de este es la introducción del Título X en la LRBRL dedicado a al régimen de los municipios de gran población.

³⁴⁴ Maeso Seco, L.F. (2011). Op. Cit.

³⁴⁵ Santamaría Pastor, J.A. (2016). Op. Cit.

³⁴⁶ Se considera interesante resaltar las presentes obras, en aras de poder analizar todas las cuestiones relacionadas con el sistema organizativo de la AGE: Jiménez Asensio, R. (1996). Funciones directivas y modernización de las administraciones públicas. RVAP, Núm. 45. Pág. 117 a 129; Jiménez Asensio, R. (1999/2000). La forma de Gobierno Local: ¿cambio o continuidad? Anuario del Gobierno Local 1999/2000, Madrid- Barcelona, Ed. Marcial Pons. Págs. 137 a 158; Jiménez Asensio, R. (1995). La función directiva en el sector público español: tipología de regímenes jurídicos de los directivos públicos. DA núm. 241-242. Págs. 273 a 405; Jiménez Asensio, R. (1986). Los gabinetes de los políticos. Jornadas de Estudio sobre Administración y Función pública en el Estado

Finalmente, se informa que, por motivos de extensión, este análisis se limita a la estructura organizativa central de la AGE, excluyendo la estructura territorial, exterior y el sector público instrumental, porque como afirma la doctrina, en algunos de estos últimos supuestos nos encontramos fuera propiamente del derecho Administrativo y más cerca del derecho Mercantil³⁴⁷. Esta delimitación permite centrarse en los elementos nucleares del diseño directivo de la AGE, que son fundamentales para comprender el modelo en su conjunto.

autonómico, Oñati, Edit. IVAP. Págs. 214 a 228; Jiménez Asensio, R. (2003). Política y Administración en la reforma del Gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta Administración en los "municipios de gran población"). Anuario del Gobierno Local, núm. 1. Págs. 71 a 106; Jiménez Asensio, R. (1992). Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones pública. RVAP, núm. 32. Págs. 73 a 101; Jiménez Asensio, R. (1998). Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España, 2.^a ed. Oñati. Edit. IVAP.; Mintzberg, H. (1991). La naturaleza del trabajo directivo. Barcelona. Edit. Ariel; Nieto García, A. (1984). Los estudios sobre la Administración pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada. DA, núm. 200. Págs. 7 a 42; Palomar Olmeda, A. (2005). Pautas para el diseño de un estatuto directivo público para las administraciones convencionales. RVAP, núm. 72. Págs. 195 a 229; Palomar Olmeda, A (2002). Potestad organizatoria y directivos públicos, AJA. Aranzadi, núm. 531. Págs. 1 a 4; Velázquez López, F. J. (1991). Empleados públicos y funcionarios: algunas ideas sobre la función pública directiva. Formación de los directivos para la modernización de la Administración pública. Madrid. Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas; Alfaro Alfaro, J. (1975). La función directiva en la Administración española. DA, núm. 158. Págs. 7 a 22; Canales Aliende, J. M. (1996). El directivo público. AA núm. 7/ 12-18. Págs. 151 a 161; Catalá Polo, R. (2005). Directivos públicos. Presupuesto y Gasto Público, núm. 41 Págs. 211 a 225; Gómez Rivas, J. (1995). La función directiva. En Olías de Lima, B. (Coord.), La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas, Edit. Complutense, Madrid. Págs. 197 a 211; González-Haba Guisado, V. M. (2007). El directivo en la Administración Pública. El Consultor, núm. 2. Págs. 220 a 230; Harta Sánchez, J. (2003). Los retos del nuevo directivo público. Gestión Estratégica: Revista de Negocios del ITAM, núm. 6. Págs. 1 a 8; Hernández de la Torre y García, J. M. (2007). Algunas consideraciones sobre la función pública directiva. RARAP, núm. 30. Págs. 423 a 441; Longo Martínez, F. (2002). La importancia de los directivos públicos. El País (edición para Cataluña) ; Losada Marrodán, C. (1995). Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública. DA, núm. 241-242. Págs. 407 a 482; Merina Ortega, M. (1983). La función directiva en la Administración pública. Boletín de Estudios Económicos, 1983, núm. 120. Págs. 45 a 65; Ramió Matas, C. (2006). Política y gestión: la regulación del rol del directivo público. II Congrés Català de Gestió pública, celebrado en Barcelona, los días 5 y 6 de julio de 2006; Ramos Ramos, B. y Villoria Mendieta, M. (2001). La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 21, octubre. Págs. 1 a 21.

³⁴⁷ Martín Rebollo, L. (2007). Leyes administrativas. 13^a edición. Ed. Thomson – Aranzadi, Cizur Menor. Pág. 863.

3.1.- EL DISEÑO DE LOFAGE HOY NORMATIVIZADO EN LA LRJSP. LA ESTRUCTURA DIRECTIVA DISEÑADA Y SU TIPOLOGÍA DE DIRECTIVOS PÚBLICOS: ENTRE EL ALTO CARGO Y EL DIRECTIVO PÚBLICO.

Cabe iniciar el capítulo de la regulación de la dirección pública profesional en la AGE diciendo que, en lo referente al modelo directivo, España ha carecido históricamente de una estructura definida. Como afirma Jiménez Asensio, R., «en España no hemos tenido nunca una función directiva estructurada»³⁴⁸. Maeso Seco, L.F., por su parte, señala que «no hemos sido capaces de articular un modelo de dirección pública distinto al que ahora conocemos como *spoils system* cerrado o de base funcionarial, lo que lo aleja de los postulados y paradigmas que hoy se presumen típicos de la reforma – modernización administrativa».³⁴⁹

La LRJSP regula en el Título I «Administración General del Estado», artículos 54 y siguientes, la organización administrativa de la AGE³⁵⁰. Esta organización responde a dos principios fundamentales:

- División funcional en Departamentos ministeriales.

³⁴⁸ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

³⁴⁹ Maeso Seco, L.F. Op. Cit.

³⁵⁰ Para una mayor comprensión de la organización de la misma y de sus orígenes, además de las obras citadas, se sugiere la lectura de las siguientes obras: Carrasco Belinchón, J. (1997). Los órganos directivos de la Administración general del Estado según la Ley 6/1997. Reflexiones sobre su configuración. *El funcionario municipal*, núm. 442-443. Págs. 224 a 226; López Calvo, J. (1998). Algunas consideraciones sobre la profesionalización de la Función Directiva. Documentos INAP, núm. 15. Págs. 16 a 27; Pascua Mateo, F. (2004). Órganos directivos de los Ministerios y servicios comunes. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Págs. 197 a 245; Sánchez Naranjo, C. (1998), El método del caso en la formación de directivos públicos. Edit. INAP, Madrid.; Sanabria Pérez, C. (2001). Estudio de opinión sobre la función directiva en la Administración española. *RARAP*, núm. 18. Págs. 491 a 512; Velázquez López, F. J. (1997). Empleados públicos y funcionarios: algunas ideas sobre la función pública directiva. *GAPP*, núm. 10. Págs. 53 a 65; Velázquez López, F.J. (2005). Las funciones directivas en la Administración General del Estado. *FORO Seguridad Social*, núm. 14. Págs. 56 a 59; Naranjo Benavides, F. (Dir.). (2005). *La Función Directiva en las Administraciones Públicas* (5 tomos). Edit. IAAP. Sevilla.; Longo Martínez, F. (2002). El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad de fortalecimiento institucional. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa (Portugal).

- Gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las CCAA (salvo excepciones).

Es competencia del Presidente del Gobierno, en su función de dirección de la acción del Gobierno, crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado (artículo 2.2 letra j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Por su parte, la organización central de la AGE se estructura en:

- órganos superiores y,
- órganos directivos³⁵¹.

A los primeros corresponde establecer los planes de actuación de la organización, mientras que los segundos se encargan de su desarrollo y ejecución. Este reparto funcional evoca el concepto de «círculo virtuoso administrativo»³⁵², analizado por la doctrina (especialmente por Jiménez Asensio, R.) y definido como la retroalimentación³⁵³ constante y continua entre el vértice político y la cúspide gerencial.

Ramió Matas, C. advierte que esta forma de retroalimentación puede tener un impacto negativo en las administraciones, generando desapego entre los

³⁵¹ En este sentido, Maeso Seco defiende que no sirve de nada realizar una distinción funcional si no se acompaña de un mínimo de garantías en favor de los órganos directivos. Garantías que permitan desligar los elementos más significativos de su régimen jurídico.

³⁵² Battini, S. (2000). Op. Cit.

³⁵³ Jiménez Asensio R. divide este círculo virtuoso en 4 fases:

1. Inicial o de determinación de los planes de actuación por parte de los órganos políticos.
2. Intermedia o de ejecución – desarrollo de éstos y competencia de los órganos directivos.
3. Evaluación de los resultados obtenidos, competencia de los órganos directivos.
4. Elevación de los resultados a los órganos políticos para que estos puedan reelaborar sus planes y todo comience de nuevo.

empleados públicos hacia la dirección política y fomentando lógicas políticas y clientelares ante la falta de reglas claras en la dirección pública profesional.³⁵⁴

Son órganos superiores los Ministros y los Secretarios de Estado. Respecto de éstos, excluidos de la presente investigación, la norma recuerda que son nombrados de acuerdo con lo establecido en la Ley del Gobierno y en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (en adelante Ley de Alto Cargo).

- **Ministros:** El Presidente del Gobierno propone al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros (artículo 2.2 letra k) de la Ley de Gobierno), entre personas se sean idóneas.
- **Secretarios de Estado:** Son los órganos superiores de la AGE directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno también deben ser personas idóneas.³⁵⁵

Para ser nombrado alto cargo debes ser idóneo³⁵⁶. La Ley de Alto Cargo considera idóneos quienes reúnen:

- honorabilidad y,

³⁵⁴ Ramió Matas, C. (2016). La compleja motivación de la alta función pública. Blog Espublico. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/la-compleja-motivacion-de-la-alta-funcion-publica/>

³⁵⁵ Las principales referencias normativas encuentran su positivización en el artículo 62 de la LRJSP, siendo éstas las directamente responsables de la ejecución de la acción de Gobierno y encargadas de dirigir y coordinar las Secretarías y Direcciones Generales situadas bajo su dependencia.

³⁵⁶ La Ley de Alto Cargo hace referencia a ser una persona idónea.

- la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar, siendo apreciada tanto por quien propone como por quien nombra al alto cargo.³⁵⁷

La honorabilidad debe concurrir en el alto cargo durante el ejercicio de sus funciones. La falta de honorabilidad sobrevenida será causa de cese a estos efectos y, en los supuestos en que el alto cargo sólo puede ser cesado por determinadas causas tasadas, será considerada como un incumplimiento grave de sus obligaciones del cargo (artículo 2.2 último párrafo).

Por otro lado, se encuentra la regulación de los órganos directivos. Los órganos directivos que, como hemos indicado, son los responsables del desarrollo y ejecución de los planes de Gobierno. La ley integra dentro de los órganos directivos:

- **Subsecretarios y Secretarios generales.**
- **Secretarios generales técnicos y Directores generales y,**
- **a los Subdirectores generales.**

³⁵⁷ Respecto del mismo, el artículo 2 apartado 2 expone las causas que dan lugar a considerar la no concurrencia de honorabilidad. Éstas son:

- a) Condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, hasta que se haya cumplido la condena.
- b) Condenados por sentencia firme por la comisión de delitos de falsedad; contra la libertad; contra el patrimonio y orden socioeconómico, la Constitución, las instituciones del Estado, la Administración de Justicia, la Administración Pública, la Comunidad Internacional; de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional; y contra el orden público, en especial, el terrorismo, hasta que los antecedentes penales hayan sido cancelados.
- c) Los inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal mientras no haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.
- d) Los inhabilitados o suspendidos para empleo o cargo público, durante el tiempo que dure la sanción, en los términos previstos en la legislación penal y administrativa.
- e) Los sancionados por la comisión de una infracción muy grave de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, durante el periodo que fije la resolución sancionadora.

Los **Subsecretarios**, regulados en el artículo 63 de la LRJSP, tienen como función:

- la dirección de los servicios comunes de los Ministerios, apoyando a los Ministros y Secretarios de Estado en la planificación de la actividad a través del correspondiente asesoramiento técnico.
- Además de dicha competencia, ostentan todas aquellas encomendadas por la LRJSP y las correspondientes a los servicios comunes.

La figura de los Subsecretarios se caracteriza por estar estrechamente ligada a los órganos superiores y encargarse de dinamizar las políticas públicas que los éstos establecen.

El nombramiento de éstos se efectúa entre los funcionarios de carrera del Estado, CCAA y EELL, grupo de clasificación A, subgrupo A1 o *entre aquellas personas que hubieran perdido tal condición como consecuencia de su jubilación*.³⁵⁸ En todo caso, las personas designadas a ser Subsecretarios deben reunir los requisitos de idoneidad determinados en la Ley de Alto Cargo.

Los **Secretarios generales** encuentran su regulación en el artículo 64 de la LRJSP. Estos existirán en aquellos Ministerios cuyas normas de regulación lo prevean y asumiendo las competencias que en el correspondiente Real decreto de estructura del Ministerio les sean atribuidas. Sus competencias son:

- Las inherentes a la responsabilidad de dirección sobre los órganos dependientes y,

³⁵⁸ El acceso por parte de personas jubiladas pertenecientes al subgrupo A1 es una de las modificaciones efectuadas a través del apartado 3 de la disposición final 3.1 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

- dar impulso a la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización.³⁵⁹

La figura de los Secretarios generales es una figura controvertida, que parece ser una especie de híbrido, en el sentido que si bien, atiende o parece atender a un verdadero directivo público profesional, la alta carga política del mismo debe tenerse en cuenta. En este sentido, y atendiendo al carácter potestativo de su creación, las investigaciones analizadas sugieren limitar el uso de la figura a aquellos proyectos donde por la sensibilidad social, económica, transversal de éste, se requiriese de un perfil altamente cualificado para dar el correspondiente impulso al proyecto.³⁶⁰

El nombramiento de estos se efectúa entre las personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada, debiendo reunir los requisitos de idoneidad determinados en la Ley de Alto Cargo. De esta manera, la fórmula de designación de éstos utilizada por la LRJSP, muestra un expreso carácter abierto al mundo de gestión privada, así como pública, debiendo, no obstante, ser una persona:

- cualificada y
- con experiencia en el desempeño de puestos responsabilidad.

El problema jurídico existente es saber interpretar el contenido subjetivo de los términos *cualificación y experiencia*, pues siendo el Real decreto del Consejo de

³⁵⁹ La LRJSP determina para dar impulso a los proyectos los Secretarios generales deben controlar su cumplimiento, supervisar la actividad de los órganos directivos adscritos e impartir instrucciones a sus titulares.

³⁶⁰ También sería aconsejable que, en el diseño normativo de la designación de estos, se configurase además del cumplimiento de los requisitos ordinarios, como mínimo, la obligación de presentar una memoria determinando las acciones concretas que se llevaría a cabo para impulsar el proyecto en cuestión.

Ministros el que los nombra y los cesa y debiendo éstos cumplir con la «idoneidad» determinada en la Ley de Alto Cargo, se deduce que será dicho Real decreto del Consejo de Ministros el que deberá motivar y justificar tales requisitos, recayendo sobre el órgano competente para el nombramiento y el cese todo el peso de la motivación de los requisitos de acreditación competencial.

Los **Secretarios generales técnicos** regulados en el artículo 65 de la LRJSP, actúan bajo la dependencia inmediata del Subsecretario y se encargan de:

- los servicios comunes atribuidos por el Real decreto de estructura del departamento,
- las relativas a la producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.

A razón de sus funciones, algunas investigaciones han concluido que los Secretarios generales técnicos presentan un carácter más directivo que político.

Asimismo, la norma determina que los mismos tienen la categoría de Director general, ejerciendo las mismas facultades que para éstos establece la ley (en el artículo 66) pero sobre sus órganos dependientes.

Su nombramiento recaerá sobre funcionarios de carrera del Estado, CCAA y EELL, grupo de clasificación A, subgrupo A1, sin posibilidad, a diferencia de los Subsecretarios, de poder acudir a aquellas personas que hubieran perdido tal condición como consecuencia de su jubilación. Los Secretarios generales técnicos deben reunir los requisitos de idoneidad determinados en la Ley de Alto Cargo.

Los **Directores generales** se encuentran regulados en el artículo 66 de la LRJSP y tienen como principal cometido:

- la gestión de una o varias áreas funcionales homogéneas del Ministerio, que deben llevar a cabo a través de la proposición de proyectos para alcanzar los objetivos del Ministro,
- dirigir y controlar su adecuado cumplimiento,
- impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo, etc.

Son nombrados y separados por Real decreto del Consejo de Ministros y su nombramiento recae sobre funcionarios de carrera del Estado, CCAA y EELL, grupo de clasificación A, subgrupo A1 o *entre aquellas personas que hubieran perdido tal condición como consecuencia de su jubilación*³⁶¹.

El nombramiento de los Directores generales contempla una controvertida problemática jurídica. Y es que, la norma prevé que, si el Real decreto de estructura lo permite, debiendo motivarse mediante la pertinente memoria la concurrencia de características específicas en las funciones de la Dirección General, el titular no reúna dicha condición o lo que es lo mismo, el titular no tendrá que provenir de las filas de la alta función pública³⁶². En este supuesto, el titular del órgano solo quedaría sujeto a los requisitos de idoneidad de la Ley Alto Cargo.

Dicho supuesto, aun contemplado de manera excepcional, ha sido fuente de indudables litigios jurídicos basados, concretamente, en la falta de motivación de tal excepcionalidad. Desde la introducción de LOFAGE ya se concibió así. En este sentido, y por mostrar algunos ejemplos podemos citar desde los pronunciamientos más antiguos del TS en sus SSTS de 21 de marzo de 2002, de 6 de marzo de 2007, de 4 de junio de 2008 o de 3 de septiembre de 2010, hasta las

³⁶¹ Dicha adición normativa ha fue introducida por el apartado 2 de la disposición final 3.2 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

³⁶² Maeso Seco, L.F. (2011). Op. Cit.

más recientes, como la STS 4672/2021, de 14 de diciembre de 2021 en la que la asociación de funcionarios de cuerpos superiores de la administración (en adelante FEDECA) interpuso recurso contencioso-administrativo contra sendas disposiciones del Real decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales³⁶³, así como otros Reales decretos de estructura orgánica de determinados departamentos.

En suma, el debate que aquí se sustenta forma parte del sistema generado con LOFAGE y que tiene que ver con una parte esencial del debate directivo: *funcionarización (como sinónimo de profesionalización) y la potestad organizativa del Gobierno.*

Dicho debate como expone Maeso Seco), ha servido para:

- «para establecer que aquella excepción deberá justificarse siempre adecuadamente, esto es, basarse en el hecho de que: “... las funciones de una determinada Dirección General no se correspondan con las correlativas, en cuanto a preparación, experiencia y cometido, asignadas a aquellos funcionarios...” ; y
- para establecer, asimismo, que dicha justificación no puede ser siempre y en todos los casos exhaustiva, pues la potestad que aquí se ejerce (por parte del Gobierno) es en esencia discrecional y el principio de profesionalización (funcionarización según nuestro criterio) no es absoluto en el ámbito de la materia organización administrativa».

Finalmente, regulados en el artículo 67 de la LRJSP encontramos a los **Subdirectores generales**, los cuales son el último de los órganos directivos

³⁶³ Publicado en el BOE, núm. 25, de 29 de enero de 2020.

contemplados en la norma. Éstos actúan bajo supervisión directa del Director general o órgano del que dependan y tienen como funciones:

- la *ejecución* de los proyectos objetivos o actividades que les sean asignados,
- la *gestión ordinaria* de los asuntos de la competencia de la Subdirección General.

Son nombrados, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad, y cesados por el Ministro, Secretario de Estado o Subsecretario del que dependan. Su nombramiento se debe efectuar entre funcionarios de carrera del Estado, o de otras Administraciones, *cuando así lo prevean las normas de aplicación*, pertenecientes al Subgrupo A1. En este sentido, de acuerdo con la norma, los Subdirectores generales:

- Se contemplan como órgano directivo, no alto cargo. Ello hace que no esté sujeto a los requisitos de idoneidad contemplados en la Ley de Alto Cargo.
- Es una figura exclusivamente funcional y particular, pues, como afirma Maeso Seco³⁶⁴: «el nombramiento de los subdirectores generales verifica una singular preferencia, no ya por el funcionario de carrera frente al “externo”, sino por el funcionario de carrera, y de la “casa”, frente al funcionario de carrera de “casa ajena”, siendo excepcional que provengan de otras Administraciones».

El sistema establecido en la LRJSP, heredado de LOFAGE confunde profesionalización con funcionalización. Jiménez Asensio, R. argumenta que

³⁶⁴ Maeso Seco, L.F. (2011). Op. Cit.

profesionalizar implica crear una estructura de puestos directivos a la que se acceda en virtud de *acreditar previamente las competencias requeridas para el puesto*.³⁶⁵ Esta visión es compartida por otros expertos como Catalá P. y Palomar Olmeda, A., los cuales, respectivamente, indican en sus investigaciones que «[...] suele ser un error común dar por supuesto que se cuenta con los propios profesionales en la propia institución como consecuencia de la experiencia, los procesos selectivos y cualificación profesional [...]»³⁶⁶ y «[...] 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 [...]».³⁶⁷

Asimismo, es importante destacar que no todos los órganos directivos tienen la misma condición. Según el artículo 55.6 de la LRJSP, exceptuando a los Subdirectores generales, el resto de los órganos directivos tienen además la condición de alto cargo. Esto implica que todos los altos cargos son directivos públicos profesionales, pero no todos los directivos públicos profesionales son altos cargos. Por ello, y de acuerdo con la investigación realizada, se observa que el modelo de la dirección pública profesional en la AGE sigue un presenta un fiduciario³⁶⁸ basado en dos elementos:

- La confianza.
- La libertad del órgano político para nombrar y cesar al directivo.

Este modelo plantea desafíos significativos para la verdadera profesionalización de la función directiva en la AP española, sugiriendo la necesidad de una revisión

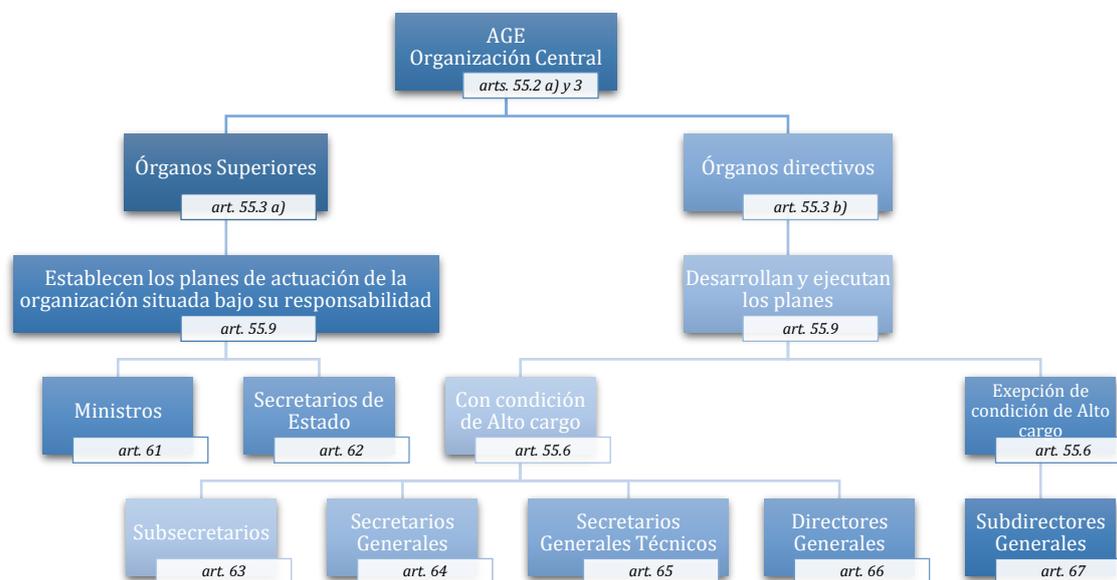
³⁶⁵ Jiménez Asensio, R. (2009). Op. Cit.

³⁶⁶ Català Polo, R. (2005). Directivos públicos. *Presupuesto y gasto público*. Núm. 41. Págs. 211 – 226.

³⁶⁷ Palomar Olmeda, A. (2005). Op. Cit.

³⁶⁸ Maeso Seco, L.F. (2011). Op. Cit.

crítica y una posible reforma del sistema actual para garantizar una gestión más eficiente y profesional en los niveles directivos de la Administración.



Esquema 8: Estructura de la organización central de la AGE. Fuente: Elaboración propia a través del articulado de la LRJSP.

Como contrapartida, Maeso Seco, L.F destaca los siguientes aspectos positivos³⁶⁹ de la regulación contenida en LRJSP³⁷⁰:

- **Separación entre política y administración.** Se establece una diferenciación formal entre órganos superiores y órganos directivos. Sin embargo, esta separación se diluye en la práctica al otorgar la condición de alto cargo a la mayoría de los órganos directivos, sin un análisis previo riguroso. Esta práctica contradice la intención original del principio.

³⁶⁹ Destaca que más allá de la práctica generalizada institucional, el modelo debe ser *leído e interpretado a la luz de los principios que lo inspiraron*.

³⁷⁰ Debe indicarse que el análisis realizado por Maeso Seco, L-F en el año 2011 era en relación a las previsiones análogas contenidas en LOFAGE.

- **Separación funcional entre órganos superiores y directivos.** Aunque aparentemente clara, esta separación se vuelve difusa al examinar las funciones de los órganos superiores entre sí y la consideración de alto cargo de algunos de ellos.

La falta de una delimitación precisa de responsabilidades puede llevar a ineficiencias y conflictos de competencias.

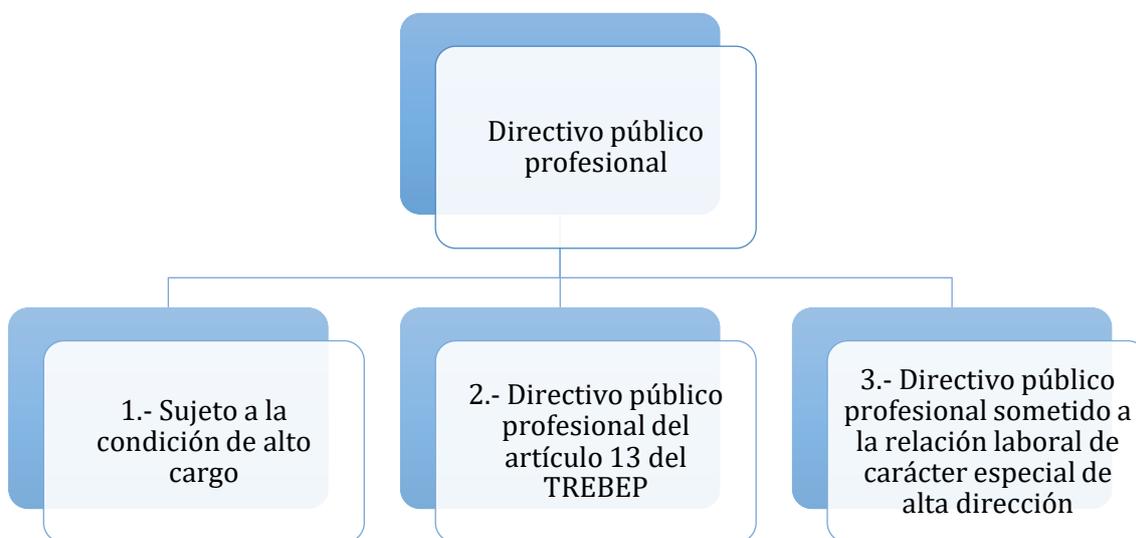
- **Principio de profesionalización.** Se concibe como un medio para asegurar la objetividad administrativa en la persecución de los intereses generales. No obstante, la designación generalizada de órganos directivos como altos cargos socava este principio, priorizando criterios políticos sobre los profesionales.
- **Introducción de principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia.** Estos principios, aunque loables, se ven comprometidos por la estructura actual, que no siempre facilita su implementación efectiva.

Al examinar la correlación entre la normativa de empleo público básica y las disposiciones de la LRJSP, se evidencia una diversidad de situaciones jurídicas dentro del conjunto de directivos públicos. Esta heterogeneidad complica la aplicación uniforme de los principios mencionados y dificulta la consolidación de un modelo coherente de dirección pública profesional. La discrepancia entre los principios inspiradores y su implementación práctica sugiere la necesidad de una revisión profunda del modelo actual. Se requiere un enfoque que:

- Refuerce la verdadera separación entre política y administración.
- Establezca criterios claros y objetivos para la designación de altos cargos.
- Priorice la profesionalización efectiva en todos los niveles directivos.

- Implemente mecanismos concretos para asegurar la eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia en la gestión pública.

Esta revisión crítica es fundamental para desarrollar un sistema de dirección pública que responda a las necesidades de una administración moderna, eficiente y al servicio de los intereses generales.



Esquema 9: Tipos de directivos públicos profesionales. Fuente: Elaboración propia a partir del TREBEP y la LRJSP.

Al esquema presentado³⁷¹, hay que añadir (sin formar parte de éste) los puestos predirectivos, es decir, aquellos que bajo la dependencia de un órgano directivo desarrollan funciones de la más alta cualificación técnica, de gestión y de soporte a la dirección.

³⁷¹ El esquema presentado, materializa las diferentes tipologías en las que se puede encontrar un directivo de acuerdo con el objeto de estudio de la presente, pues en atención a otras causas (ser personal del sector público institucional, personal directivo de exteriores, personal directivo en la organización territorial, etc.) el esquema puede variar sustancialmente y atender a otras lógicas y normativas.

El concepto de funciones de carácter predirectivo así como su figura parten de un ausente reconocimiento normativo y de diseño. También es cierto que es un debate abierto doctrinalmente. En este contexto, si atendemos al título del artículo 13 del TREBEP «directivo público profesional», la doctrina ha determinado que la regulación de la profesionalidad del directivo implica que hay directivos que no son profesionales. Puede que en esta interpretación este el espacio de los puestos de carácter predirectivo, es decir, aquellos que tienen competencias funcionales atribuidas que requieren de un alto nivel cualitativo, inclusive en muchos casos, de la dirección de determinadas unidades organizativas, pero que se distancian de las funciones del directivo público profesional por no formar parte directa del desarrollo de los planes de actuación de los órganos superiores.

En último lugar, de las situaciones en las que se puede encontrar el personal directivo profesional, cabe excluir de la explicación el sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección contemplada en el RD 1382/1985, por diversos motivos. El primero, que, no siendo parte del objeto central de esta investigación, ya ha sido tratado con anterioridad y el segundo de ellos, porque el análisis de dicha relación y la alta casuística que en él pueden surgir, superan con creces los objetivos de esta obra que pretende ver los avances en materia directiva y, de esta manera, elaborar un diagnóstico sobre la misma.

De esta manera, las diferencias en las que nos centraremos serán en explicar lo que implica, siendo directivo público profesional, tener la condición de alto cargo o estar sujeto a las previsiones del artículo 13 del TREBEP. Para ello se expondrá en el presente capítulo las líneas generales³⁷² que suponen estar sujeto al régimen de

³⁷² Se exponen las líneas generales por tres motivos: 1) que en lo substancial el régimen jurídico que entro con el EBEP, ahora TREBEP y las normas de regulación de la AGE no han sido significativamente alteradas, 2) por existir obras en esta línea de investigación como la Maeso Seco, L.F. que ya analizaban la cuestión de manera integral y 3) por escaparse del objetivo principal de esta investigación y que no es otro que diagnosticar la situación directiva en el ordenamiento jurídico español 15 años después de la entrada en vigor del artículo 13 de la ley básica de empleo público.

los directivos públicos profesionales con la condición de alto cargo y en el punto 2 de esta obra, el régimen o las previsiones contempladas para el personal directivo profesional de la AGE en su regulación actual.³⁷³

Más allá de las consideraciones expuestas, ser un órgano directivo con la condición de alto cargo implica estar sujeto a las previsiones de la Ley de Alto Cargo y estar sujetos en el desempeño de sus funciones a:

- la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y;
- al control y evaluación de la gestión por parte del órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General presupuestaria.³⁷⁴

Asimismo, a las personas designadas para ocupar los puestos referidos anteriormente no les son de aplicación las previsiones del Real Decreto-ley 6/2023 de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo y el personal directivo público profesional de la AGE y su libro segundo. Dicha afirmación queda acreditada a la luz de lo dispuesto en el artículo 123.1 del citado Real decreto -ley que dispone que el mismo resulta de aplicación a las Subdirecciones generales.

³⁷³ En este sentido, cabe destacar las palabras de Maeso Seco, L.F. que indicaban que el complejo normativo existente lastra cualquier análisis académico, pero también de ordenación a nivel estatal, siendo que el régimen jurídico del personal directivo de la AGE no se contienen en una única norma, sino que forma parte de un variopinto collage de leyes y reglamentos que pueden variar a resultas de cualquier directivo concreto, posición que ocupe en la estructura, sector en el que desarrolle su actividad, etc. Por ello es necesario que regular dicha materia en dos grandes bloques: el organizativo y el de empleo público.

³⁷⁴ Véase los apartados 10 y 11 del artículo 55 de la LRJSP.

Son sendas las sutiles pero importantes diferencias, las que rodean ambas figuras, siendo el elemento nuclear el contenido de las funciones que sobre éstas recaen y que en suma se diferencian por ser de carácter más político o de carácter más administrativo, técnico y de gestión. Estas diferencias son las que normativamente se deben contemplar en las dos normativas, recayendo sobre la Ley de Altos cargos una carga de mayor discrecionalidad que respecto de la primera. De hecho, dada la estructura organizativa vigente en la AGE, como ha indicado la doctrina, una parte significativa de los titulares de los órganos de la AGE y su sector público, podemos avanzar que, son nombradas y cesas de manera discrecional, al margen de los principios de mérito y capacidad.³⁷⁵

La ley de altos cargos determina que el nombramiento de éstos se realiza entre las personas idóneas, siendo quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia³⁷⁶. En este sentido y como expuso Ferez Fernández M. «la idoneidad en relación con el respectivo puesto de trabajo se presenta como la fijación individual o agrupada de una serie de factores que se determinaran en las pruebas en concreto y en la propia configuración del puesto de trabajo en cuestión», en este caso, el puesto de trabajo de titular de un órgano directivo.³⁷⁷

Por el momento, respecto del primer factor, para concretar o acotar el término honorabilidad, de manera negativa la norma determina que se entiende por no honorabilidad, siendo una especie de números clausus, donde el resto de los supuestos no contemplados en la misma deben entenderse como honorables.

Las causas que generan la concurrencia de la no honorabilidad para el desempeño del puesto tienen que ver con supuestos de condena por sentencia firme a pena de

³⁷⁵ Pérez Monguió, J.M y Fernández Ramón, S. (2016). El Estatuto de los Altos Cargos. Ed. Thomson Reuters.

³⁷⁶ Cabe exponer en este sentido que para una lectura completa de los requisitos hay que estar a los expuestos en la LRJSP en relación con la titulación y grupo profesional al que deben pertenecer (que es el grupo A, subgrupo A1), dando lugar a un diseño normativo de sistema cerrado.

³⁷⁷ Ferez Fernández, M. (1995). Op. Cit.

libertad (hasta el cumplimiento de la misma), así como condenas por la comisión de delitos de falsedad, contra el patrimonio y orden socioeconómico, la Constitución, las instituciones, etc. y, para supuestos de inhabilitación o sanciones por la comisión de infracciones de carácter muy grave de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, durante el periodo que fije la resolución sancionadora. Las causas de honorabilidad deben concurrir durante todo el ejercicio, dando lugar al cese en casos de que se produzca la honorabilidad sobrevenida.

Por otro lado, respecto de los requisitos de formación, la norma únicamente indica que se tendrán en cuenta los conocimientos académicos adquiridos y, referente a la experiencia en la materia que se prestará atención a la naturaleza, complejidad y el nivel de responsabilidad que le corresponde al puesto en función del contenido y las funciones de este. Como se observa, la norma no determina ningún tipo de mecanismo que ayude a hacer objetivo el nombramiento en dichos puestos, pues, la alta carga política de dichas funciones hace que todo el peso del nombramiento de éstos recaiga en la «confianza» que de él tenga el órgano competente para el nombramiento, el cual, a su vez, será el que aprecie la idoneidad de éste.

No existe en puridad un procedimiento reglado para los órganos directivos con la condición de alto cargo, estamos ante una libre designación, de carácter discrecional, salvo supuestos inexplicables (siendo éstas las causas de no concurrencia de honorabilidad), del titular del órgano superior en relación con el aspirante o candidato a ocupar un puesto de dirección pública profesional. De hecho, más que procedimiento para designar nos hallamos ante un procedimiento de verificación de requisitos mínimos que permite al órgano competente para el nombramiento, nombrar al órgano directivo con la condición de alto cargo. En este sentido, Maeso Seco L.F. hablaba de mínimos trámites procedimentales, los cuales son 3:

- Propuesta por parte del titular del Departamento – Ministerio.

- Fase de deliberación (en sede del Consejo de Ministros) para ratificar propuesta.
- Fase de designación del directivo público con condición de alto cargo³⁷⁸ por parte del responsable político.

Como ha afirmado la doctrina, en el caso de los órganos directivos con la condición de alto cargo estamos ante el reconocimiento normativo de un amplio margen de discrecionalidad³⁷⁹ o lo que denominaba Morell Ocaña L. «la disponibilidad sobre el vínculo por quien dispensa la confianza»³⁸⁰, pues la norma no restringe las facultades discrecionales de las que goza el titular del órgano de nombramiento, sino que recude «el círculo» de eventuales candidatos de varias decenas de miles.³⁸¹

Sobre dicho sistema de confianza y como bien afirmaba Maeso Seco ya en 2011 conviene sacar a colación sus reflexiones. Reflexiones que se insertan en la cultura política y administrativa española y que, sin lugar, a dudas no ha cambiado con el paso del tiempo y la actualización normativa. Los rasgos del sistema son:

- La confianza constituye el nervio principal que vertebra la estructura del modelo directivo estatal, interesando no solo al acceso, sino también al ejercicio y al cese en este específico nivel de la organización y empleo público. Principio que, avanzamos, tampoco se altera incluso en aquellos órganos directivos que, siendo órganos directivos, no ostentan la condición de alto cargo, es decir, las Subdirecciones generales. En estas, aún de modo excepcional, también se prevé la pérdida de confianza como elemento de cese.

³⁷⁸ Designación que como expone Morell Ocaña, L. le confiere la legitimidad para desempeñar un puesto en concreto.

³⁷⁹ Maeso Seco, L.F. (2011). Op. Cit.

³⁸⁰ Morell Ocaña L. (1994). Op. Cit.

³⁸¹ Jiménez Asensio, R. (2009). Op. Cit.

- Dicho principio, el de la confianza, se ha insertado en la costumbre administrativa de las administraciones autonómicas y locales. De hecho, y sin avanzarnos al contenido del mismo, podemos observar que, de entre las CCAA que han regulado el directivo público profesional, muchas (o casi la mayoría), han optado por introducir cláusulas de pérdida de la confianza como elemento de cese del directivo. En otras, el sistema utilizado para proveer el puesto ha sido el de libre designación, con las consecuencias y efectos que ello conlleva. Finalmente, otras CCAA han utilizado ambos elementos en el diseño normativo de los puestos de dirección pública profesional de dichos territorios.

- En clave homogénea, la confianza es el elemento común y compartido en todas las formas de nombramiento directivo.

- En gran medida, el modelo directivo se halla gobernado por la lógica clásica y ancestral del *spoils system*. O lo que es lo mismo, todavía estamos arraigados a la cultura administrativa de la patrimonialización de las instituciones que parte de la doctrina ha defendido (por todos, Jiménez Asensio, R).

De las investigaciones halladas se determina que los órganos directivos que ostenten la condición de alto cargo están sujetos a una serie de previsiones que se ajustan al diseño fiduciario basado en la confianza política debido, como no puede ser de otra manera, del alto componente político que se inserta en el conjunto de las funciones que desempeñan. Otro debate es, y ahora se continuará analizando, si los órganos directivos con la condición de alto cargo tienen un componente más político que de gestión, o a la inversa, pero siempre partiendo de lo afirmado por la doctrina³⁸² y es que, se debe partir de la premisa de que en nuestro sistema

³⁸² Nieto A. (1984). Op. Cit.

administrativo resulta muy difícil encontrar actividades políticas o gerenciales absolutamente puras.

En conclusión, del marco normativo y las investigaciones analizadas, se revela que el diseño de la dirección pública profesional de la AGE presenta las siguientes particularidades:

- **Diferentes tipologías de directivos públicos.** Se observan diferentes tipologías de directivos públicos profesionales, sometidos a regulaciones diferentes. Esta diferenciación parece obstaculizar el correcto desarrollo de la figura de la dirección pública profesional.
- **Requisitos de formación y experiencia.** Se observa una notable ambigüedad en cuanto a los requisitos de éstos y la forma de acreditación de los mismos.
- **Requisitos de acceso heterogéneos.** Se observa la exigencia de la condición de funcionario de carrera para algunos puestos, mientras que para otros se permite el acceso a perfiles externos a la administración. Éstos últimos son minoritarios.
- **Procedimiento de designación.** El modelo carece de un procedimiento reglado y riguroso de designación de cargos directivos. En este sentido, el modelo se caracteriza más por ser una combinación de carrera administrativa y sistema de libre designación política. Este modelo híbrido genera tensiones entre la profesionalización y la politización de los cargos directivos.
- **Ausencia de un procedimiento de evaluación del desempeño.** Se observa la ausencia de procedimiento del desarrollo y cumplimiento de los deberes directivos.

- **La confianza como principio rector.** El sistema presenta la confianza como elemento de acceso a los puestos directivos, así como para el cese de los mismos, perpetuando la lógica del spoil system.

Esta configuración plantea desafíos significativos para la modernización y profesionalización de la dirección pública en España. Se hace necesaria una revisión crítica del modelo actual, con el objetivo de desarrollar un sistema que garantice la excelencia en la gestión pública, combine adecuadamente la experiencia administrativa con la innovación gerencial, y asegure la alineación entre los objetivos políticos y la implementación técnica de las políticas públicas. En este sentido, se considera necesario analizar si las normativas que a continuación se expondrán, abordan entre otras, las siguientes cuestiones:

- Clarificación y distinción entre los puestos políticos, los técnicos y los directivos.
- Determinación de criterios objetivos y rigurosos en el sistema de acreditación de las competencias directivas para llevar a cabo la designación de los puestos directivos.
- Diseño i desarrollo de un marco normativo coherente con la profesionalización de la AP que abarque todos los niveles directivos. En este sentido, sería interesante la mejora normativa de los puestos predirectivos.
- Implementar mecanismos efectivos de evaluación del desempeño.
- Determinación e implementación de un sistema de responsabilidad por la gestión.

3.2.- EL REAL DECRETO -LEY 6/2023 DE 19 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS URGENTES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN MATERIA DE SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA, FUNCIÓN PÚBLICA, RÉGIMEN LOCAL Y MECENAZGO Y EL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL DE LA AGE Y LA ORDEN TDF/379/2024, DE 26 DE ABRIL, PARA LA REGULACIÓN DE ESPECIALIDADES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DEL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL Y LAS HERRAMIENTAS PARA SU GESTIÓN EN EL MARCO DE LO DISPUESTO EN EL REAL DECRETO-LEY 6/2023.

El 20 de diciembre de 2023 se publicó en el Boletín Oficial del Estado núm. 303 (en adelante BOE), el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Dicho real decreto-ley contempla en el Libro segundo un paquete de medidas legislativas urgentes en materia de función pública, entre las cuales, el Título IV, se dedica a regular el personal directivo público para la AGE, alineándose compromiso contemplado en el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que tiene entre sus objetivos el desarrollo de la figura del personal directivo público profesional como elemento clave en la concepción de la AP «orientada a la planificación, evaluación y control de las políticas públicas».

La norma se fundamenta en la necesidad de abordar una reforma de la Administración y del empleo público y, en concreto de la dirección pública profesional, en el sentido de regular dicha materia para garantizar y reforzar la idoneidad, capacidad y orientación a resultados de aquellas personas que asumen los puestos directivos.

Mediante dicha norma se cumple parte de la afirmación del investigador Maeso Seco, L.F, que dice que «hasta hace relativamente poco no se había determinado

por parte del legislador estatal el procedimiento de provisión de esta tipología de puestos».

Entrando ya, en el cuerpo normativo, las principales disposiciones se encuentran recogidas en el Título IV, del Libro II, artículos 123 a 127.

El Real decreto-ley define el personal directivo público profesional como las personas que desempeñan funciones directivas³⁸³ para el desarrollo de políticas y programas públicos. Para el desempeño de dichas funciones los directivos públicos cuentan con:

- Margen de autonomía, sujeto a los criterios e instrucciones directa de sus superiores.
- Responsabilidad en su gestión y control del cumplimiento de los objetivos propuestos.

La norma introduce dichos elementos sin, en principio, determinar cómo se estructurarán los criterios y las instrucciones; así como la responsabilidad en su gestión³⁸⁴. La asunción objetiva de los mismos podría comprometer la autonomía real de los directivos.

En lo referente al ámbito subjetivo de la dirección pública profesional la norma delimita su aplicación a:

³⁸³ En términos similares se expone por parte del artículo 13.1 del TREBEP.

³⁸⁴ En este sentido la FEDECA define desde, desde un punto de vista funcional, a los directivos públicos de la AGE como: «aquellos cargos que desarrollan funciones de especial relevancia para la organización, incluyendo el establecimiento y evaluación de objetivos; diseño, planificación y gestión de proyectos; dirección de personas y gestión de recursos; así como la participación en la formulación de políticas públicas con autonomía y responsabilidad». FEDECA. (2018). El Estatuto del directivo público. Pág. 14. Disponible en: <https://fedeca.es/>

- Titulares de las subdirecciones generales.
- En la administración periférica del Estado y en el sector público estatal aquellas que puedan ser asimiladas.

Ello guarda relación directa con el diseño establecido en la LRJSP y, en concreto con las previsiones del 55.6 de la LRJSP que determina que todos los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Alto Cargo.

Para Jiménez Asensio, R.³⁸⁵ ésta es la primera debilidad del diseño institucional directivo de la AGE por los siguientes motivos:

- Es un modelo directivo achatado y de modelo dual de gestión donde los puestos directivos se proveen mediante libre designación.
- Se limita exclusivamente a las Subdirecciones generales y asimilados.
- Se introduce en una ley de función pública. La dirección pública profesional presenta un polo expresamente organizativo y para el correcto desarrollo de la misma se requiere de una modificación de la ley de organización de la AGE, es decir, de la LRJSP.

El ámbito aplicativo de la norma muestra un diseño de la dirección pública profesional deficiente, con lo que ello conlleva en el proceso de reforma administrativa.

³⁸⁵ Jiménez Asensio, R. (2024). Los directivos públicos <<profesionales>> en la Administración del Estado: debilidades del (nuevo) marco regulador. Blog Hay derecho. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2024/05/20/administracion-estado-directivos-publicos/>

En contrapartida a lo expuesto, hay estudios y propuestas realizadas por asociaciones estatales como la de FEDECA ³⁸⁶, presentada en 2018 bajo la denominación «Estatuto del directivo público», que proponen una definición funcional más amplia del directivo público y, en consecuencia, del ámbito subjetivo de la dirección pública profesional. En este sentido, la propuesta de la FEDECA de 2018 conceptualizaba al directivo público profesional: «como aquellos cargos que desarrollan funciones de especial relevancia para la organización entre las que se incluyen:

- El establecimiento y evaluación de objetivos.
- Diseño, planificación y gestión de proyectos.
- Dirección de personas y gestión de recursos.
- Participación en la formulación de políticas públicas con autonomía y responsabilidad».

La definición funcional de la dirección pública profesional propuesta por la FEDECA permite diferenciar los puestos directivos en atención a sus funciones, obteniendo:

- Órganos con funciones de planificación y organización.
- Órganos que asumen roles de carácter político.

En relación con esta dicotomía el análisis funcional realizado por la FEDECA presenta el siguiente esquema organizativo:

Órganos superiores

Órganos directivos

³⁸⁶ FEDECA anuda a 44 asociaciones profesionales y sindicatos de funcionarios de carrera de las más variadas profesiones de la AGE.

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Ministros.• Secretarios de Estado.• Subsecretarios.• Algunos Secretarios generales. | <ul style="list-style-type: none">• Secretarios generales técnicos.• Directores generales.³⁸⁷ |
|--|---|

Esquema 10: Cuadro resumen propuesta de modificación de la LRJSP. Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta elaborada por FEDECA.

Mediante dicha propuesta, al ampliar el ámbito subjetivo de aplicación de la dirección pública profesional, se podría avanzar en las siguientes áreas:

- **Procesos de selección:** Permitiría diseñar procedimientos de selección diferenciados, enfatizando competencias políticas o técnicas según corresponda.
- **Evaluación del desempeño:** Facilitaría el desarrollo de criterios de evaluación más apropiados para cada tipo de función directiva.
- **Desarrollo profesional:** Posibilitaría la creación de itinerarios de carrera más coherentes dentro de la AP.
- **Rendición de cuentas:** Ayudaría a establecer mecanismos de responsabilidad más adecuados para cada tipo de función directiva.

Más allá del contenido de propuesta, lo interesante es valorar que criterios a utilizado para llegar a tal conclusión. Estos criterios son dos:

³⁸⁷ Para una mayor comprensión y análisis de la propuesta de FEDECA, así como la interpretación que se realiza respecto de la estructura en la organización territorial y en el exterior, sector institucional, se recomienda la lectura de este, disponible en: <https://fedeca.es/search/node/estatuto%20direcci%C3%B3n>

- La conceptualización de la dirección pública profesional.
- El análisis de las funciones y puestos de trabajo, determinando que tiene carácter directivo y que no, así como aquellos que tienen carácter predirectivo.

En este contexto, encontramos que, mientras que la norma determina que son puestos predirectivos los puestos de las subdirecciones generales adjuntas y aquellos asimilados expresamente, FEDECA apuesta por entender que las funciones de los puestos de las Subdirecciones generales, meramente gestoras, deberían entenderse que, dichos puestos son de carácter predirectivo, cúspide de la carrera administrativa del empleado público. En este sentido y de acuerdo con la literalidad de lo dispuesto en el artículo 67 de la LRJSP, las funciones de las Subdirecciones generales se circunscriben a la «mera ejecución de los proyectos y objetivos o actividades, así como la gestión ordinaria»³⁸⁸.

Respecto de los puestos de naturaleza predirectiva, la norma dispone que le serán de aplicación los principios recogidos en el artículo 124.2 de la misma y que resultan de aplicación al espacio directivo. Sin embargo, no debe olvidarse que muchos de estos principios de actuación ya resultan de aplicación a los empleados públicos en aplicación de lo dispuesto en el TREBEP, capítulo VI, cuando el mismo regula los deberes de los empleados públicos, códigos de conducta y principios éticos y de conducta.

Otro factor de discusión es la determinación de funciones predirectivas. La norma no detalla que debe entenderse por funciones predirectivas, lo cual puede dar pie a confusión y más si se atiende a lo dispuesto en el artículo 124 de la norma y el marco funcional establecido para las Subdirecciones generales en el artículo

³⁸⁸ La discrepancia presentada es otro elemento que revela la necesidad de definir precisamente que son funciones directivas y cuales son predirectivas.

67 de la LRJSP. Es decir, si las Subdirecciones generales que tienen funciones de mera ejecución y gestión ordinaria, y estas son catalogadas de directivas, ¿cuál es el espacio de los puestos predirectivos? ¿Qué funciones son propias de dicho espacio? ¿Qué la diferencia del resto de puestos de alta responsabilidad propios de la estructura orgánica de la AGE? En suma, esta falta de concreción conceptual de lo que significa el espacio directivo y cuáles son las funciones idiosincráticas del mismo, comporta serias disfunciones en el diseño normativo.

Así pues, analizado el concepto que de él personal directivo profesional nos otorga la norma, el primer elemento a tener en consideración es la falta de consenso en éste, es decir, que debe entenderse por directivo público profesional. Subyacen dos claros polos con dos diferentes interpretaciones o lecturas, la política y la técnica/administrativa. Diferentes lecturas que inciden en la configuración de este espacio, el directivo, el cual, está determinado a modernizar la AP.

Inciden porque el espacio dedicado al espacio directivo se reserva al nivel de Subdirección general y asimilados, no determinando en la misma cómo se llega a susodicha conclusión y tampoco atinando en el rol que le ocupa, pues principalmente y de acuerdo con la LRJSP las funciones corresponden más a la ejecución de proyectos que al diseño de estos.

El artículo 124.1 del Real decreto-ley introduce un elemento controvertido al mencionar «competencias propias o delegadas» para la función directiva. Además, el precepto mencionado continúa determinando un catálogo de actuaciones que forman parte del elenco directivo. En este catálogo de actuaciones se encuentran, entre otras:

- las de establecer objetivos,
- impulsar decisiones,

- asesorar,

- planificar y coordinar la ejecución, etc.

El análisis del precepto revela lo expuesto hasta el momento en referencia a la falta de conceso y previsión de la dirección pública profesional. Dichas actuaciones parecen más amplias que las que circunscribe la LRJSP en su artículo 67. Asimismo, muestra las limitaciones establecidas en el artículo 67 de la LRJSP para las Subdirecciones generales, sugiriendo una expansión de competencias a través de una norma de función pública, lo cual puede ser cuestionable desde el punto de vista organizativo.

El aspecto resaltado es importante por el alto componente organizativo que tiene inherente. Es la LRJSP la que, en el diseño organizativo de la estructura de la AGE determina las funciones de los Directores generales, abriendo la vía a la atribución de otras competencias (artículo 66.1 letra e). Lo mismo sucede con los Secretarios generales técnicos (artículo 65.1) y los Secretarios generales (artículo 64.1), entre otros. Es decir, el establecimiento o no de funciones, así como el diseño de estas, debe recaer sobre el elemento organizativo de la figura directiva (establecido en sus previsiones básicas en la LRJSP) y no en el ámbito de las previsiones de la ley de función pública que debe regular otro tipo de cuestiones.

Otro elemento que destacar de la regulación presentada en el Real decreto – ley 6/2023, es el sistema de provisión de estos puestos, el cual, es la libre designación (artículo 127.1). Dicha previsión queda reflejada también en el contenido de la Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión, tanto en el artículo 1 cuando determina el objeto de la orden, el cual no es otro que adaptar los procedimientos de provisión de libre designación, como en el artículo 2 cuando determina que el nombramiento y los ceses se realizaran, *en todo caso*, por el procedimiento de libre designación

previstos por el capítulo III del título III del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, de acuerdo con las especialidades recogidas en dicha Orden.

Dicha manera de proceder nos sitúa, como destaca Fondevila Antolín, J³⁸⁹ ante la incógnita de cómo conciliar la actual pervivencia de estos mecanismos de provisión, también de puestos directivos, con el contenido establecido en el 13.2 de la norma básica estatutaria.

En este contexto, la regulación presentada parece distanciarse de los principios del artículo 13.2 TREBEP, pues cabe hacer hincapié en que el mismo no determina el procedimiento de designación de este, pudiendo optar el legislador estatal por establecer un sistema diferenciado de designación distinto de la libre designación.

De hecho, como afirma Nieto Garcia A.³⁹⁰ una de las características del sistema directivo del TREBEP es que no impone un modelo directivo, siendo el tiempo el único que dirá si la fórmula potestativa fue suficiente.³⁹¹ Quizás esta sería la fórmula que idónea que permitiera compaginar ya no dos normas, sino dos realidades. Diferenciar la dirección pública profesional del sistema ordinario de provisión de puestos de trabajo. Quizás optar por un híbrido como han hecho otros países de nuestro entorno comparado. Un híbrido donde, una vez escogidos los candidatos más idóneos de manera independiente, el órgano competente pudiera escoger, de entre los propuestos, al candidato más idóneo.

Es importante recordar que el sistema de provisión de puestos de libre designación es caracterizado por consistir en la «apreciación discrecional del órgano

³⁸⁹ Fondevila Antolín, Jorge. (2015). Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo: profesionalidad y objetividad versus clientelismo político y corrupción. ADA. Núm. 7 -8.

³⁹⁰ Nieto Garcia. A. (1984). Op. Cit.

³⁹¹ En este sentido, algunos juristas criticaron la actuación del legislador llegando a comprender que mediante esta se había renunciado a configurar el espacio directivo propiamente dicho, limitándose a reconocerlo de manera genérica y diferenciarlo del directivo político. Ejemplo de ello se cita la obra comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público. Disponible en: <http://www.morey-abogados.com/web/morey-abogados.com/articulos/estatutobasico.pdf>

competente». Es el sistema que se contrapone al concurso (forma ordinaria de provisión de puestos) y que otorga al órgano competente la determinación de la idoneidad del candidato.

Dicha forma de provisión de puestos ha sido objeto de numerosa jurisprudencia dedicada a limitar, establecer y determinar el basto margen que normativamente parece ostentar dicho sistema.

En el plano constitucional parte de la doctrina (por todos Jiménez Asensio, R.) defienden que la aplicación de dicho sistema de provisión supone una interpretación forzada y alejada de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Cabe recordar que los principios de igualdad, mérito y capacidad, de acuerdo con la propia doctrina constitucional son de aplicación a la provisión de puestos de trabajo, como bien indican las SSTC 15/1988 de 10 de marzo, en su fundamento jurídico 2, la 47/1989, de 21 de febrero en su fundamento jurídico 2 o la 192/1991, de 14 de octubre cuando en remisión a los otras sentencias referencia que el ámbito del artículo 23.2 CE no solo alcanza el acceso a las funciones públicas, sino también «a todo lo largo de la duración de la relación funcional o asimilada a estos efectos, siendo aplicable, por tanto, a los actos posteriores al acceso y, entre ellos, a los relativos a la propia provisión de puestos de trabajo».³⁹²

A su vez, otras sentencias del alto tribunal, como, por ejemplo, la STC 200/1991, de 28 de octubre, en referencia a las anteriores, incluyen otros criterios que permiten justificar la aplicación de dichos criterios «de manera forzada» al sistema de libre designación. Esos criterios de acuerdo con la sentencia referenciada se utilizan en «atención a una mayor eficacia del servicio o a la prosecución de otros bienes constitucionalmente protegidos, [...] (F.J.2)» y que «se aprecia también en relación

³⁹² En términos similares también se pronuncian las SSTC 293, 1993, de 18 de octubre y la 365/1993, de 13 de diciembre.

con el propio mandato constitucional al que están sujetas las AAPP de proceder con eficacia en la prestación de los servicios públicos (art. 103.1 C.E.), lo que legitimaría la adopción de medidas tendentes a que el personal al servicio de aquellas se encuentre en las mejores condiciones posibles (incluso personales o familiares) para el desarrollo de su cometido. (F.J.4)».

Por su parte, en su función de órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes a excepción de en lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123.1 de la CE), también cabe atender a lo dispuesto en las sendas sentencias que respecto de la libre designación ha ido resolviendo el tribunal Supremo. Así mismo, en lo que aquí nos interesa podemos hacer referencias a las múltiples SSTs (entre otras la de 16 de mayo de 1989 y 4 de noviembre de 1993) donde se recalca que la libre designación no significa atribuir al órgano de decisión un poder omnímodo, pues todo nombramiento debe ajustarse a los principios de igualdad, mérito y capacidad hasta una de las más recientes del Alto Tribunal, la STS de 20 de abril de 2021.³⁹³

La STS de 20 de abril de 2021 después de realizar el oportuno análisis determina en el fundamento sexto que: «el contenido del deber de motivación exigible en las resoluciones administrativas que acuerdan el cese de funcionarios públicos en puestos de libre designación consiste en:

- hay que expresar que las razones de oportunidad basadas en la confianza e idoneidad apreciada para el puesto y que llevaron al nombramiento ya no concurren o, si concurren,

³⁹³ En referencia a la misma es oportuno estar al comentario realizado por Chaves García, J. R (2021). Más madera de la buena: control de la motivación sobre los ceses en la libre designación. Blog de la justicia. Disponible en: <https://delajusticia.com/2021/05/03/mas-madera-de-la-buena-control-de-la-motivacion-sobre-los-ceses-en-la-libre-designacion/#:~:text=el%20contenido%20del%20deber%20de%20motivaci%C3%B3n%20exigible%20en,exigencias%20de%20idoneidad%20profesional%20que%20llevaron%20al%20nombramiento%E2%80%9D>.

- qué otra circunstancia objetiva determina la pertinencia del cese, sin que sirvan para ello expresiones opacas, estandarizadas o ajenas a los requerimientos del puesto o a las exigencias de idoneidad profesional que llevaron al nombramiento.»

Debido a lo anterior y como afirma Chávez García, J. R., «la confianza en que reposa la libre designación, no es la amistad, lealtad o armonía personal con los políticos», pues como recuerda la STS referida anteriormente: «La idoneidad en la que piensa la Ley es otra cosa, tiene carácter profesional, dice relación a la capacidad para asumir la responsabilidad que entraña el desempeño del puesto y es la que ofrece el fundamento al nombramiento que, dentro de esos márgenes, puede hacer libremente el órgano competente. La motivación necesaria a la hora del nombramiento ha de discurrir en este sentido, tal como ha señalado la jurisprudencia que condensan las sentencias núm. 1198/2019 (recurso de casación 2740/2017) y la núm. 712/2020 (recurso de casación 1195/2018) (F.J. quinto)».

Respecto del cese de los puestos de libre designación, lo mismo ocurre, debe expresar las razones por las que quien lo acuerda entiende que el titular de ese puesto de trabajo ya no es idóneo para seguir desempeñándolo, y todo esto, porque, como nos recuerda Arribas López E. la jurisprudencia derivada del TC ha lleva tiempo incidiendo en que los ceses en los puestos de libre designación, de algún modo, afectan a los derechos fundamentales del funcionario público cesado, intentando de esta manera a matizar la discrecionalidad del acto administrativo.³⁹⁴

³⁹⁴ Arribas López, E. (2011). Cese de los funcionarios en puestos de trabajo de libre designación y derechos fundamentales. *ADA*. Núm.2. Pág. 1.

Asimismo, también cabe traer a coalición la STS de 1 de julio de 2024, rec. 2678/2022³⁹⁵ que, avanzando en el terreno del control de los ceses de los cargos de libre designación, expone una serie de elementos interesantes:

- La STS diferencia los puestos de confianza política de los de confianza administrativa atendiendo a que la «confianza» de la libre designación es diferente entre estos. Así, la STS defiende que la confianza de éstos últimos: «[...] atiende a los cometidos y exigencias del puesto, y en el juicio de idoneidad se sustituyen baremos objetivos por la ponderación de aspectos de libre valoración como la andadura y experiencia profesional, formación, proactividad, disposiciones del aspirante, identificación con la política, planes, programas, etc; todo en relación con el puesto objeto de cobertura (F.J. cuarto, apartado 4).»
- Avanza en el sistema de control disponiendo que: «En coherencia con el nombramiento, el cese del libremente elegido exige un juicio de inidoneidad sobrevenida que no puede despacharse apelando al eslogan de que el «libremente nombrado, libremente puede ser cesado». Ciertamente hay un núcleo de libre apreciación tanto de la idoneidad como de la inidoneidad que no cabe sustituir judicialmente. Ahora bien, aparte de la debida motivación, esto no quita para que en caso de cese se plantee la certeza de los hechos determinantes, pues no hay motivación materialmente válida si la ofrecida no es cierta (cfr. sentencias 499 y 723/2021). Formalmente podrá haberla, pero si no es cierta, la motivación padece en lo sustancial y cabe así oponerlo porque, insistimos, estamos ante una de las formas de provisión de puestos funcionariales (cfr. artículo 78.2 de. EBEP) (F.J. cuarto, apartado 5).»

³⁹⁵ STS de 1 de julio de 2024, rec. 2678/2022. Recuperado de: <https://delajusticia.com/wp-content/uploads/2024/07/STS-cese.pdf>

- Como afirma Chaves Garcia, J.R.³⁹⁶ con habilidad y acierto, la STS desplaza todo debate sobre esta cuestión al examen casuístico con lupa de las circunstancias de cese, antecedentes y justificación dada por la resolución que dispone el cese. En este sentido, el FJ cuarto, apartado 6. Dispone que: «A partir de lo expuesto se entra en el casuismo. Podrá justificarse esa inidoneidad alegando, por ejemplo, un cambio en el cometido o requerimientos del puesto, pérdida o disminución de las condiciones del titular y que determinaron un juicio positivo sobre su idoneidad, que por la forma de conducirse el funcionario ese juicio de idoneidad no fue acertado, etc.; y podrá estarse ante hechos puntuales o ante la valoración de su andadura. Esa variedad de razones y situaciones podrá revisarse en cuanto a su realidad y el enjuiciamiento de la causa o causas de esa inidoneidad sobrevenida no debe hacerse, necesariamente, desde la lógica del enjuiciamiento de resoluciones disciplinarias.»
- Todo ello para introducir un elemento personal novedoso y de calado en el sistema de libre designación y es que, tal y como se expone en el FJ cuarto, apartado séptimo, merece especial mención la protección del buen nombre o la fama y el prestigio profesional del cesado.

En conclusión, del análisis normativo y doctrinal realizado se concluye lo siguiente:

- El sistema de libre designación, aunque avalado por la jurisprudencia, plantea desafíos significativos en su conciliación con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

³⁹⁶ Chaves García, J.R. (2024). Avances en el control de los ceses indebidos de cargos por libre designación. Blog De la Justicia. Recuperado de: <https://delajusticia.com/2024/07/17/avances-en-el-control-de-los-ceses-indebidos-de-cargos-por-libre-designacion/>

- La jurisprudencia ha intentado establecer límites y criterios para su aplicación, pero persisten tensiones entre la discrecionalidad administrativa y la objetividad en la selección.
- Es crucial desarrollar mecanismos que garanticen la transparencia y objetividad en los procesos de libre designación, especialmente en puestos directivos.
- Se requiere una revisión del marco normativo para alinear mejor el sistema de libre designación con los principios de profesionalización y eficacia en la AP.
- La motivación de nombramientos y ceses en puestos de libre designación debe ser rigurosa y específica, evitando justificaciones genéricas o basadas en meras preferencias personales.

Todo ello presenta un mal indicador del modelo de dirección pública profesional, pues basan todo el peso de la designación en la confianza y la discrecionalidad del órgano competente para su designación, lo cual, como afirma Chávez García, J. R. es un mal síntoma del estado de salud del Estado de derecho pues este «se mide por el nivel de discrecionalidad que tolera, de manera que por un principio de vasos comunicantes: **a mayor discrecionalidad, menor interdicción de la arbitrariedad, y viceversa**», donde además, en el ámbito de la dirección pública profesional y como expuso Nieto García, A: «el cese de los directivos no proviene casi nunca de la ineficacia. Los errores, por graves que sean, no repercuten en el cargo, únicamente tienen transcendencia cuando se trata de buscar una cabeza individual a la que responsabilizar del desastre».³⁹⁷

³⁹⁷ Nieto García, A. (1996). La “nueva” organización del desgobierno. Ed. Ariel. Pág. 59.

Volviendo al Real decreto - ley, en lo que se refiere al resto de las disposiciones normativas dedicadas al diseño de la dirección pública profesional, y que a continuación analizaremos con detalle, éstas regulan el régimen jurídico del directivo público, los requisitos para su designación, así como el nombramiento, duración y cese de la persona directivo público. No se regula, por tanto, la creación de una Comisión independiente que gestione los procesos de selección de la dirección pública profesional.

La ausencia de dicha Comisión ha sido destacada por Jiménez Asensio, R como la segunda debilidad del diseño de la dirección pública en la AGE, la ausencia de una Comisión independiente que gestione estos procesos. En este sentido, Jiménez Asensio, R. determina que: «el gran déficit institucional del modelo, en verdad, radica en que no se crea ninguna organización especializada con autonomía real y efectiva, alejada de la influencia directa de la política, que lleve a cabo la preselección o criba de los candidatos “idóneos”».

Por su parte, la Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión, al amparo de lo establecido en el artículo 125.2 del Real decreto – ley, establece las reglas concretas que, dentro del marco general de provisión de puestos, regulen el acceso a los puestos de personal directivo público, articulando herramientas de gestión de estos puestos y de atracción del talento para el servicio público. En concreto el artículo 4, dedicado a las especialidades del procedimiento de provisión de puestos de trabajo, determina que la valoración de las competencias profesionales evaluables se hará por el órgano competente para el nombramiento, debiendo motivar cada uno de ellos. Para reforzar la motivación se determina que el órgano competente actúe asesorado, al menos, por dos personas expertas en las materias

específicas, las cuales deberán estar presentes en las entrevistas y emitir informe de valoración.³⁹⁸

En análisis normativo del artículo 4 de la Orden TFD/379/2024, se revelan las siguientes deficiencias:

- No se especifica el método de selección de los expertos³⁹⁹, lo que podría comprometer su independencia.
- Falta una definición clara de «persona experta».
- No se detallan las características del informe de valoración ni los mecanismos de defensa para los candidatos en caso de desacuerdo.
- Ausencia de especificaciones sobre las responsabilidades de los expertos participantes.

Otro de los aspectos regulados en el Real decreto – ley es el del régimen jurídico del personal directivo público profesional. El artículo 125 dedicado a ello comienza determinando que la naturaleza jurídica será con carácter general la sujeta al derecho administrativo y cuando reúna la condición de personal laboral estará

³⁹⁸ A su vez, la Orden TFD/379/2024 detalla un anexo con el marco básico de competencias para el personal directivo. Este marco deberá ser tenido en cuenta en el proceso de provisión y se ha estructurado en cinco grandes áreas competenciales: 1) liderazgo transformador, 2) gestión estratégica de proyectos, 3) comunicación y relaciones interpersonales, 4) adaptabilidad y toma de decisiones y 5) compromiso con el servicio público y ética profesional. A su vez, de cada área competencial se desarrollan 4 o 5 competencias conectadas entre sí y con otras competencias, generando un ecosistema competencial.

³⁹⁹ Respecto del método de selección de los expertos Jiménez Asensio, R. expone que: «como no se exige que sean «externos» al departamento, la fuerza de la tradición –para no perder las riendas de los procesos- se inclinará habitualmente por incluir como expertos a funcionarios departamentales y que tiendan, por tanto, a barrer para casa. Estos «expertos» valoran los resultados de las entrevistas y ayudan a evaluar las competencias profesionales requeridas de los candidatos. Y, si no, se buscará una salida más fácil: extender el halo de la idoneidad a la inmensa mayoría de los candidatos y la libre designación («el dedo» ministerial) hace el resto.»

sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección. Dicha previsión no contempla ninguna novedad jurídica que no se extraiga del propio artículo 13 del TREBEP, así como del régimen ordinario de los Subdirectores generales recogido en el artículo 67, más podríamos decir que lo que viene a hacer dicha previsión es reafirmar el contenido expuesto en las mismas reiterando y apostando por el régimen funcional como regla general de acceso a dichos puestos.

La norma expone la creación de un repertorio de puestos de personal directivo independiente de la relación de puestos de trabajo. Este repertorio, creado para cada puesto de trabajo deberá especificar:

- El perfil requerido.
- Las competencias y cualificaciones profesionales.
- La experiencia profesional aplicable.
- La formación requerida.

Dicho repertorio todavía no ha estado creado. De hecho, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden TFD/379/2024 la Dirección General de la Función Pública tiene un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de ésta, motivo por el cual, no se entra a valorar la efectividad de tal previsión.

En los mismos términos la norma habla de crear un directorio, como herramienta de gestión que permita identificar las necesidades de formación y contribuya a la generación de información estadística, teniendo la inscripción en el mismo carácter voluntario. En este caso, es la Orden TFD/379/2024 la que concreta que dicha inscripción no podrá suponer un requisito para la provisión de los puestos directivos, siendo necesario para inscribirse tener la condición de empleado público y cumplir los requisitos que en ésta se determinan. El período para la

creación del directorio es de seis meses desde la entrada en vigor de la orden y le compete al Instituto Nacional de Administración Pública.

Resulta interesante la inclusión de un repertorio pues añade objetividad a la selección de candidatos, más si hablamos de la idoneidad de estos y tenemos en cuenta que dicho perfil y requisitos serán expuestos en este y deberán contenerse en las convocatorias, así como las competencias. En este sentido, ni la norma ni la Orden TFD/379/2024 detallan el proceso en sí, ni los términos que determinan que aspirante es idóneo y quien no. Esto nos hace concluir que el peso de la articulación de un buen sistema de dirección pública recaerá sustancialmente en la convocatoria y el diseño de esta, pues todo el peso de la objetivación de la idoneidad del candidato recaerá en la forma de acreditar los requisitos expuestos en la Orden TFD/379/2024 en el artículo 3.2 a) y b), referentes a las competencias profesionales, directivas, conocimientos y criterios objetivos de valoración. Éstos últimos de difícil confección.

Los requisitos determinados en el artículo 4 de la Orden TFD/379/2024 nos exponen como elementos para acreditar la idoneidad, la inclusión de:

- Currículum vitae.
- Justificación escrita de idoneidad.
- Cuestionario de autoevaluación dirigido a valorar las competencias directivas.
- Entrevista.

Jiménez Asensio, R. apunta a que para objetivar estos sistemas de que tratan de comprobar la idoneidad (que se «orillan también el mérito y la capacidad, sustituidos por las evanescentes nociones de “competencia profesional y experiencia”, importadas del sistema de nombramiento de altos cargos») serían

muy útiles los instrumentos complementarios de carácter potestativo (aplicables a una hipotética «segunda fase».⁴⁰⁰

Además de los elementos anteriores, la persona que quiera ser seleccionada como directivo público profesional deberá cumplir con los requisitos para la designación en el puesto exigidos en el Real decreto-ley en el artículo 126 y que son:

- Ser personal funcionario de carrera del Estado, de las CCAA o de las EELL perteneciente al subgrupo A1 y, en el caso de ser personal laboral, acreditar el mismo nivel de titulación.
- Contar con la experiencia y antigüedad suficientes.
- Poseer la formación requerida en función del perfil.

Atendiendo a los requisitos determinados para la designación, los elementos que valoran la idoneidad del candidato y el sistema de provisión contemplado, como afirma Jiménez Asensio, R.: «con esos mimbres la valoración de la idoneidad de los candidatos pueda ser hecha en términos «de aprobado general». En este sentido, el autor indica se podría haber acreditado un mínimo listón de competencias directivas, o mejor aún, que fuera una comisión independiente la encargada de realizar la valoración y que, sobre una terna de los mejores perfiles profesionales, el directivo hubiese sido escogido. Sin duda alguna, acercándonos a modelos como el Portugués.

⁴⁰⁰ Entendemos que hace referencia a lo dispuesto en el artículo 3.4 párrafo segundo de la Orden TFD/379/2024 cuando se prevé, de manera potestativa, y después de la celebración de entrevistas donde se valorará la idoneidad del candidato (aspecto bastante complejo y subjetivo), la posibilidad de prever la presentación de un proyecto directivo por parte de las personas candidatas u otras pruebas de medición de los conocimientos y competencias profesionales

En sentido de lo anterior, se han pronunciado también la FEDECA, poniendo de relieve la importancia de atribuir la competencia y el éxito de la selección de los directivos públicos a una autoridad distinta del órgano de designación de la competencia para acreditar el mérito y capacidad de los candidatos.

No obstante, se observa que el diseño normativo deja todo el peso de la profesionalización en el repertorio de puestos directivos (donde se concretaran los requisitos para el desempeño y las competencias profesionales), así como las convocatorias y la gestión que de ellas se haga.

En último lugar el real decreto – ley prevé en el artículo 127 las causas de nombramiento, duración del nombramiento y cese del personal directivo. Como elementos destacables se prevé:

- la duración del mandato, fijándose está en cinco años, prorrogables por períodos idénticos a propuesta del órgano competente para la designación, siempre que la persona designada mantenga los requisitos para el nombramiento y no obtenga evaluaciones negativas en el desempeño de su función.⁴⁰¹

Asimismo, al establecer las causas de cese, que corresponde al mismo órgano competente, entre las causas, se incluye, aunque de manera excepcional, la pérdida de confianza. Esta causa dificulta hablar de dirección pública profesional. De la misma manera que para el nombramiento se debe pretender objetivar los requisitos y competencias que acreditan la idoneidad, respecto del cese, deben ser causas de la misma naturaleza. En palabras de Jiménez Asensio, R. donde hay libre

⁴⁰¹ En relación con dicha previsión queda fuera de la regulación lo previsto en el anteproyecto de ley que también limitaba el proceso de provisión a cuarenta y cinco días desde la publicación de la convocatoria del puesto.

designación (y libre cese), no hay dirección pública profesional. Sin institucionalización sólida no habrá nunca directivos profesionales.⁴⁰²

Además, nada se prevé respecto de otros tipos de cláusulas como por ejemplo el cese por evaluación negativa. La norma no prevé ni configura el sistema de evaluación de los directivos. En el anteproyecto se remitía a la evaluación del desempeño establecida para todo el personal, la cual, estaba pendiente de desarrollo reglamentario. En este caso, ni eso. No se prevé como evaluar, que modelo seguir y quien es el órgano competente para tal actuación.

En suma, del análisis realizado se extraen las siguientes consideraciones:

- **Objetividad en la selección:** Es necesario implementar mecanismos más objetivos y transparentes en el proceso de selección, posiblemente a través de una comisión independiente.
- **Evaluación del desempeño:** Se requiere desarrollar un sistema robusto y objetivo de evaluación del desempeño para los directivos públicos.
- **Eliminación de la «pérdida de confianza» como causa de cese:** Esta disposición socava la profesionalización del cargo y debería ser reconsiderada.
- **Fortalecimiento del repertorio y directorio:** En atención a la elaboración de éstos, se considera que estas herramientas deben ser desarrolladas con criterios claros y objetivos para maximizar su utilidad en la selección y gestión de directivos.

⁴⁰² Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

- **Revisión del sistema de libre designación:** Se debería considerar un sistema híbrido que combine elementos de mérito y confianza de manera más equilibrada.
- **Desarrollo de competencias directivas:** Es crucial establecer un marco claro de competencias directivas y mecanismos para su evaluación y desarrollo continuo.

La implementación de estas recomendaciones podría contribuir significativamente a la profesionalización de la dirección pública en la AGE, equilibrando la necesaria flexibilidad administrativa con los principios de mérito, capacidad y objetividad. Este enfoque no solo mejoraría la eficacia de la AP, sino que también fortalecería la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

3.3.- REFLEXIONES FINALES. EL ESTADO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LA AGE.

Analizado el Real decreto -ley 6/2023 de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo y el personal directivo público profesional de la AGE y la Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real decreto-ley 6/2023, se extraen a las siguientes consideraciones:

- **Resistencia al cambio:** Se evidencia una persistente resistencia al cambio en la estructura y funciones directivas de la AP. En este sentido y como sostiene Ramió Matas C. «la resistencia al cambio» es un fenómeno natural de las organizaciones y en el caso de la AP es muy difícil de superar por el poder informal del cual gozan muchos empleados públicos y por la

cristalización de las reglas del juego, estimuladas por una alta densidad normativa.⁴⁰³

- **Avances ambiguos:** Aunque la normativa introduce elementos que aparentemente mejoran la profesionalización de la dirección pública, muchos de estos quedan desdibujados o son de carácter potestativo. La reciente implementación de estas normas dificulta un diagnóstico definitivo sobre su eficacia en la profesionalización del sector.
- **Inconsistencias normativas:** Las disposiciones contenidas en el real decreto-ley 6/2023, derivada parcialmente del proyecto de ley de función pública de la legislatura anterior, y la Orden TFD/379/2024, presentan ciertas disfunciones y contradicciones normativas que requieren atención.
- **Descoordinación conceptual:** Se observa una falta de coordinación entre la definición del directivo público profesional y las competencias y funciones determinadas en Real decreto-ley y la regulación establecida en la LRJSP.
- **Ambigüedad en la autonomía directiva:** La normativa no especifica los elementos que conforman la autonomía directiva ni los mecanismos que articulan las órdenes de los superiores, lo que dificulta la delimitación del espacio decisorio del directivo público.
- **Limitación del espacio directivo y ausencia de análisis organizativos:** El ámbito de la dirección pública profesional se contempla para las Subdirecciones generales y puestos asimilados. Sin embargo, podrían existir otros puestos directivos en la AGE que cumplieran con los requisitos

⁴⁰³ Ramió Matas, C. (2017). Consejos para los directivos públicos ante un cambio organizativo (I). Blog espublico. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/consejos-para-los-directivos-publicos-ante-un-cambio-organizativo-i/>

para ser considerados puestos directivos. En este sentido, se detecta una carencia de estudios organizativos que deberían preceder a la regulación directiva.⁴⁰⁴

Dichos estudios ayudarían a fortalecer el ámbito propio de la dirección pública profesional y la imagen institucional de las AAPP.

- **Desaprovechamiento del potencial directivo:** La regulación actual no parece aprovechar plenamente el potencial de los directivos públicos profesionales, cuya consolidación y rol proactivo son considerados clave para el éxito de las reformas administrativas según la ciencia social.⁴⁰⁵
- **Propuestas alternativas:** Se han identificado propuestas, como la elaborada por FEDECA, que sugieren ampliar el espacio directivo profesional a las direcciones generales y secretarías generales técnicas, basándose en un análisis funcional de los puestos. En este sentido, el esquema propuesto es el siguiente:

Órganos superiores	Órganos directivos
<ul style="list-style-type: none">• Ministros y Secretarios de Estado.• Subsecretarios.• Secretarios generales.	<ul style="list-style-type: none">• Secretarios generales técnicos.• Directores generales.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Villoria Mendieta, M. (2001). La captación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas. Revista CLAD. Reforma y democracia, núm. 21.

⁴⁰⁵ Longo Martínez, F. (2008). Op. Cit.

⁴⁰⁶ Para una mayor comprensión y análisis de la propuesta de FEDECA, así como la interpretación que se realiza respecto de la estructura en la organización territorial y en el exterior, sector institucional, se recomienda la lectura de este, disponible en: <https://fedeca.es/search/node/estatuto%20direcci%C3%B3n>

Esquema 10: Cuadro resumen propuesta de modificación de la LRJSP. Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta elaborada por FEDECA.

- **Modificación normativa:** Se constata que para llevar a cabo la ampliación efectiva del espacio directivo se requiere de una modificación del contenido establecido en la LRJSP.
- **Indefinición de la figura predirectiva:** Se determina el rol predirectivo de los puestos de las subdirecciones generales adjuntas y aquellos asimilados expresamente. Sin embargo, no se observa ni la definición ni los criterios de los puestos predirectivos. Dichos elementos pueden generar confusión y obstaculizar la diferencia entre puestos directivos y predirectivos.
- **Mala técnica legislativa:** Se detectan elementos propios de una normativa de organización en la normativa de función pública. Dichos elementos contribuyen a generar confusión respecto del marco competencial propio de la dirección pública profesional.
- **Sistema de selección:** El proceso de provisión de puestos directivos en la AGE es la libre designación. Dicho proceso se aleja de los principios y regulación contempladas en el artículo 13 del TREBEP.
- **Ausencia de una entidad independiente de selección:** No se observa en el marco normativa la creación de ninguna entidad u organización independiente especializada con autonomía real y efectiva, que realice la selección o criba de los candidatos.
- **La confianza como elemento troncal:** Tanto para el acceso como para el cese del puesto directivo, el elemento esencial es la confianza del órgano competente, lo cual se considera alejado de los modelos de profesionalización de nuestro entorno.

- **Repertorio de personal:** Se detecta un potencial avance normativa la creación de un repertorio de personal donde se determinen el perfil requerido, competencias y cualificaciones.
- **Convocatorias públicas:** Se observa cómo, ante la ausencia de criterios normativos establecidos, el éxito de la profesionalización de la dirección pública profesional recae en el diseño de las convocatorias públicas y su gestión.
- **Causas de cese:** Se considera que la inclusión de la «pérdida de confianza» como causa de cese, aunque excepcional, introduce un elemento de inestabilidad en el sistema.

En suma, estamos ante un modelo incompleto que, en función de cómo se continúe desarrollando puede tener éxito o ser un proceso de provisión de puestos de libre designación cualificado (por los aspectos procedimentales añadidos), o como afirma Jiménez Asensio, R.: «es un modelo que tiene todos los ingredientes para que su uso siga marcado por una continuidad impostada con algunos adornos estéticos y procedimentales. El modelo avanzará en la medida que el directivo público pueda asumir realmente el rol de gestor del conflicto y pueda despegar unas competencias políticas que son fundamentales de cara al buen desempeño de la organización, pasando de ser la persona que dirige formalmente a dirigir la organización real».⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Ramió Matas, C. (2018). El directivo público como gestor del conflicto organizativo. Blog espublico. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/la-gestion-del-conflicto-en-la-administracion/>

CAPÍTULO IV.- LAS LEYES DE DESARROLLO AUTONÓMICAS Y EL DESARROLLO DEL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL AUTONÓMICO.

4.1. LA REGULACIÓN DIRECTIVA EN LA ESPAÑA AUTONÓMICA. PREMISAS GENERALES QUINCE AÑOS DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE EMPLEO PÚBLICO.

Las líneas del presente capítulo vienen a abarcar el desarrollo de la dirección pública profesional después de más quince años de la entrada en vigor del «hito transformador» que supuso el reconocimiento de la figura directiva en una normativa de función pública. En este sentido, solo hay que recordar que el capítulo anterior se ha destinado al análisis de la figura de la dirección pública profesional en el marco establecido por la AGE y que el capítulo posterior se dedicará a las disposiciones que diseñan el marco de la dirección pública profesional en las administraciones locales (en adelante AALL).

En este contexto, es fundamental la aportación realizada por Nieto García, A. cuando dice que, en el plano territorial, el artículo 13 del TREBEP, no los trata a todos por igual, centrándose en dos de ellas en lo que a madurez y capacidad de organización se refiere. Esta disparidad subraya la importancia del diseño normativo autonómico en la configuración de la dirección pública profesional.

El modelo político-administrativo surgido el proceso autonómico, caracterizado por el isomorfismo institucional⁴⁰⁸, se ha materializado en la creación de unas estructuras administrativas autonómicas⁴⁰⁹, con capacidad de crear y organizar una función pública en sus organizaciones político-administrativas.⁴¹⁰

⁴⁰⁸ Villoria Mendieta, M. (2005). Democracia y territorio en España: Rasgos y retos del gobierno mundial español. Revista Ecuador Debate. Espacio, territorios y región, núm. 66. Págs. 95 a 140.

⁴⁰⁹ Bouzas Lorenzo, R. (2004). La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía (Working Papers, 235). Institut de Ciències Polítiques i Socials.

⁴¹⁰ Ballart, X y Ramió Matas, C. (2000). Ciencia de la Administración. Tirant lo Blanch; Varela Álvarez, E. (2021). La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post COVID-19. DA, núm. 7. Págs. 145 a 155. y; Bouzas Lorenzo, R. (2004). Op. Cit.

Dicho sistema no solo otorga la capacidad pensar institucionalmente⁴¹¹, sino que también impone el deber de reflexionar sobre la organización óptima que permite mejorar la gestión de la administración autonómica. En este sentido, uno de los pilares sobre el cual debe y pivota dicha teoría de la organización es la interacción entre la esfera política y los recursos humanos de los entes públicos⁴¹² y, sobre el cual, la dirección pública profesional, en su rol proactivo⁴¹³ es uno de los elementos estratégico, por no decir el elemento clave.⁴¹⁴

Autores como Maeso Seco L.F y Ortega Álvarez, L. lo consideran un componente clave por ser un elemento estratégico en el proceso de innovación y transformación de cualquier organización pública. Jiménez Asensio, R., por su parte, enfatiza que en el proceso de formación de la dirección pública profesional la persona adquiere unas competencias cognitivas tangibles y habilidades intangibles capaces de ofrecer oportunidades a los procesos cambiantes que demanda la sociedad actual. De esta manera se garantiza la estabilización y equilibrio de la gestión pública en la presente ola tecnológica, actualizándose la administración conforme a las características de la sociedad del siglo XXI.⁴¹⁵

Por otra parte, el análisis del proceso de modernización que ha supuesto la creación del estado de las autonomías revela una evaluación dispar. Mientras que

⁴¹¹ Helcho, H. (2010). *Pensar Institucionalmente*. Edit. Paidós.

⁴¹² Videchea Sampedro, Roque J. (2022). ¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización. *GAPP*, núm. 30. Págs. 112-129.

⁴¹³ Ramió Matas, C. (2010). La gestión pública en tiempos de crisis. *Revista Venezolana de gestión pública*, núm. 1. Págs. 17 a 34.

⁴¹⁴ Sobre dicho aspecto hay estudios recientes que confirman que, a mayor grado de politización en la administración pública, se incrementan los obstáculos que dificultan lograr un óptimo desarrollo en la gestión administrativa. Entre otros véase, Dahlström, C y Lapuente, V. Op. Cit.; Fuenzalida, J. y Riccucci Norma, M. (2019). The effects of politicization on permonance: the mediating role of HRM practices. *Review of Public Personnel Administration*, núm. 39 (4). Págs. 544 a 569 y; Berman Evan, M. (2015). HRM in development: Lessons and frontiers. *Públic Administration and Development*. Núm. 35 (2). Págs. 113 a 127.

⁴¹⁵ Lapuente V. (2021). El leviatán y la COVID. La modernización en el mundo postpandemia. En E. del Pino y J. Subirats (coord.), *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales*. Ed. INAP. Págs. 47 a 68.

parte de la doctrina ⁴¹⁶ destaca la coherente modernización de algunas organizaciones públicas, llegando a destacar cierto grado de actividad positiva en su recorrido ⁴¹⁷, otra parte de la doctrina muestra escepticismo respecto al tratamiento de transformación de la gestión pública en el entorno autonómico, basado, sobre todo, en la timidez e inactividad como obstáculos comunes que afectan al espíritu de la innovación.⁴¹⁸

Timidez e inactividad que, en lo referente a la materia de ocupación pública cobran cierta relevancia. Relevancia porque, siendo una competencia compartida en la que las CCAA, en uso de sus potestades, no solamente tienen un rol de mero ejecutor, sino que participan y forman parte del diseño de la política pública de personal. En este sentido, debemos mencionar que incluso algunas CCAA tienen competencia exclusiva en materia directiva (recuérdese el redactado del artículo 150 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC) de 2006 de la Generalitat de Cataluña).

Sin embargo, a pesar de la existencia de dicha corresponsabilidad en la gobernanza, se avanza que el reconocimiento jurídico de la figura de la dirección pública profesional es heterogéneo entre las CCAA. De hecho, algunas de ellas, ni siquiera han desarrollado la normativa básica de empleo público que entró en vigor el año 2007.

Algunos estudios previos ya indicaban que en lo que concierne al desarrollo normativo de la dirección pública profesional las CCAA andaban rezagadas *a la espera de configurar los diferentes modelos de empleo público como*

⁴¹⁶ Villoria Mendieta, M. (1996). La modernización de la Administración central en España. RVAP, núm., 45. Págs. 95 a 115.

⁴¹⁷ Del Pino, E. y Colino C. (2021). ¿Qué sabemos sobre cómo reformar la administración? Contenidos, capacidad y trayectorias. En Del Pino, E. y Subirats, J. (coords). Repensando la Administración ante los Nuevos Riesgos Sociales y Globales. INAP. Págs. 69 a 100.

⁴¹⁸ Ramió Matas, C. (2017^a). El eslabón perdido de la administración pública española: la ausencia de una dirección pública profesional. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, núm. 8. Págs. 1 a 14.

consecuencia del desarrollo del nuevo marco normativo básico derivado del EBEP.

Pues bien, como posteriormente se expondrá, en materia directiva y después de más de quince años hay elementos cuantitativos y cualitativos que acreditan que respecto de la materia directiva no ha habido un notable avance.

La necesidad de analizar el desarrollo institucional de la dirección pública profesional en el contexto autonómico se fundamenta en poder dar respuesta a las dos siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el estado actual del desarrollo institucional de la figura del directivo público profesional a nivel autonómico?
2. ¿Cuáles son las características distintivas de los diferentes modelos autonómicos que han implementado la figura de la dirección pública profesional? ¿Existen elementos comunes entre estos modelos?

Para abordar estas cuestiones, se procederá a realizar un estudio normativo de las leyes que están en vigor en el momento de concluir esta investigación. Ello es así porque desde la entrada en vigor de la legislación básica de empleo público, son el gobierno y los órganos de gobierno de las CCAA son los llamados a regular la dirección pública profesional. En esta línea, algunas CCAA han incorporado la figura del directivo público en las leyes de función pública, de organización administrativa y también sobre los altos cargos⁴¹⁹, aunque en esta última, de manera indirecta.

También, y por razones de extensión es necesario delimitar el objeto de análisis. Se procederá a realizar un estudio normativo de las diferentes normativas que regulen la dirección pública profesional, sin entrar a valorar cada una de las

⁴¹⁹ INAP. (2017). Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la administración general del estado. Madrid. Pág. 215.

especificidades inherentes a cada territorio. Este enfoque permite mantener el objetivo de esta investigación que es analizar la visión general de la situación directiva, especialmente tras los más de quince años transcurridos desde la entrada en vigor del estatuto básico del empleado público y su artículo 13, dedicado al personal directivo profesional.

En la sección final del capítulo, se expondrán las principales conclusiones y reflexiones derivadas del análisis realizado. Estas se centrarán en los elementos comunes, deficiencias, mejoras y diseño de los diferentes modelos institucionales del directivo público profesional en las autonomías.

La metodología del estudio se estructurará de la siguiente manera:

1. Presentación de tablas (1 y 2) que expondrán las normativas autonómicas vigentes que han desarrollado la figura de la dirección pública profesional.
420
2. Análisis detallado del contenido de cada una de estas normativas.
3. Exposición comparativa de las singularidades y rasgos comunes de cada modelo autonómico.

Este enfoque metodológico permitirá una comprensión holística del marco normativo vigente de la dirección pública en el ámbito autonómico, facilitando la

⁴²⁰ Por desarrollo de la figura del directivo público profesional esta investigación ha tenido como referente las siguientes premisas: 1) que exista un cuerpo legislativo propio, es decir, un título normativo dividido en los capítulos que les sean correspondientes, 2) la existencia de alguna previsión específica al directivo público y, 3) la existencia de previsiones dedicadas al directivo público profesional con una esencia suficiente y clara. Éste último supuesto como se verá lo encontramos en la regulación de la CCAA de les Illes Balears.

Todas aquellas normativas que no estén incluidas en alguna de los anteriores parámetros se han tenido en cuenta como una no regulación del personal directivo profesional por las consideraciones inherentes a lo que el mismo representa.

identificación de patrones, innovaciones y posibles áreas de mejora en la regulación de esta figura crucial para la modernización de la AP.

Así pues, en relación con el marco normativo vigente de la dirección pública debemos atender al siguiente cuadro⁴²¹:

⁴²¹ Las normas expuestas desarrollan las previsiones del artículo 13 del TREBEP.

Tabla 1. Normativa en relación con la dirección pública profesional en las CCAA

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEGISLACIÓN	ARTÍCULOS DEDICADOS	SITUACIÓN
ANDALUCÍA	Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. (última actualización 16/02/2024)	Artículos 19 a 27.	
ARAGÓN	Decreto Legislativo 1/1991. (última actualización 29/12/2023)	-	
ASTURIAS	Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público. (última actualización 24/03/2023)	Artículo 10.	
CANARIAS	Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. (última actualización 31/12/2022)	-	
CANTABRIA	Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública. (última actualización 11/11/2022)	-	
CASTILLA LA MANCHA	Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo	Artículos 13 a 15. Artículo 87.	

	<p>Público de Castilla – la Mancha. (última actualización 21/03/2024)</p>	<p>Disposición transitoria segunda. Disposición transitoria tercera.</p>	
	<p>Decreto 215/2019, de 30 de julio, del Estatuto de la Dirección Pública profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha. (última actualización 22/04/2022)</p>	<p>Norma integral</p>	
<p>CASTILLA Y LEÓN</p>	<p>Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León. (última actualización 15/05/2023)</p>	<p>-</p>	
<p>CATALUNYA</p>	<p>Decreto Legislativo 1/1997. (última actualización 11/04/2024)</p>	<p>-</p>	
<p>EXTREMADURA</p>	<p>Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. (última actualización 29/11/2022)</p>	<p>Artículos 20 a 25.</p>	

GALICIA	Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. (última actualización 29/12/2023)	Artículos 33 a 36. Artículo 143. Disposición transitoria tercera.	
ILLES BALEARS	Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears. (última actualización 29/08/2023)	Diversos artículos ⁴²²	
LA RIOJA	Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja. (última actualización 30/12/2023)	Artículos 9 a 12. Título III, Capítulos I y II. ⁴²³	
MADRID	Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid. (última actualización 29/12/2021)	-	

⁴²² La Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears contempla la figura directiva en diversas disposiciones normativas sin dedicar un cuerpo específico. Posteriormente se desarrollará en la normativa.

⁴²³ Los capítulos I y II del Título III de la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja dedican diversos preceptos con distintos objetos a introducir elementos de regulación de la dirección pública profesional.

MURCIA	Decreto Legislativo 1/2001. (última actualización 21/10/2022)	-	
NAVARRA	Decreto Foral Legislativo 251/1993. (última actualización 14/03/2024)	-	
PAÍS VASCO	Ley 11/2022, de 1 de diciembre de Empleo Público Vasco. (última actualización 26/12/2022)	Artículos 31 a 39. Artículo 126 y 140. Disposición adicional décima y decimotercera. Disposiciones transitorias primera, segunda y decimotercera.	
VALENCIANA	Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.	Artículos 21 a 27	

Esquema 11: Cuadro resumen de la regulación directiva en el ámbito autonómico. Fuente: Elaboración propia. Datos oficiales de portales de transparencia de registros oficiales CCAA. Publicación en el BOE (última revisión 23-05-2024).

Tabla 2. Resumen de la situación de la dirección pública profesional en las CCAA



Andalucía, Asturias, Castilla y la Mancha, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, País Vasco, Valenciana.



Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia y Navarra.

Esquema 12: Cuadro resumen del esquema 11. Fuente: Elaboración propia.

4.2.- LA REGULACIÓN DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN LAS CCAA. EL ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS NORMATIVAS.

En base a las tablas 1 y 2 previamente expuestas, el presente apartado de investigación se estructura en tres líneas de análisis o situaciones distintivas:

- Análisis general de las CCAA que no han regulado la figura del directivo público profesional.
- Estudio específico de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con énfasis en el anteproyecto de ley de la ocupación pública y su tratamiento de la figura directiva.
- Examen normativo comparado de las CCAA que han implementado regulaciones sobre la dirección pública profesional en sus respectivos territorios.

Esta estructura tripartita permite una evaluación comprehensiva del panorama regulatorio de la dirección pública profesional en el ámbito autonómico español, facilitando la identificación de patrones, divergencias y áreas de oportunidad en el

desarrollo normativo de esta figura clave para la modernización de la AP; así como identificar mejores prácticas, tendencias emergentes y posibles áreas de mejora en la regulación de la dirección pública profesional a nivel autonómico.

4.2.1.- PRIMERA SITUACIÓN. LA AUSENCIA DE PREVISIONES EN MATERIA DE DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LAS CCAA DE ARAGÓN, CANARIAS, CANTABRIA, CASTILLA Y LEÓN, MADRID, MURIA Y NAVARRA.

Del total de CCAA (17), excluidas las ciudades de Ceuta y Melilla, todavía 8, incluida la CCAA de Catalunya (pues en sentido estricto, todavía no ha regulado la dirección pública profesional), muestran una ausencia normativa en lo que refiere al diseño del estatuto de la dirección pública profesional.

Este vacío normativo merece un análisis detallado para comprender sus implicaciones en la modernización de la AP autonómica. En este sentido, se presentan las autonomías que carecen regulación y sus principales referencias en materia directiva:

- **Aragón:** Contempla su regulación principal en el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Publicado en el Boletín Oficial de Aragón no contiene ninguna previsión que regule el régimen del personal directivo público profesional.

De manera indirecta algunas meras previsiones inciden en cuestiones donde surge algún termino relacionado con la dirección. En este sentido, en el análisis normativo se encuentra el artículo 12 de la norma⁴²⁴, el cual

⁴²⁴ En su versión modificada por el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de 22 de junio, del Presidente de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

contempla que corresponde al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales ordenar las convocatorias públicas de provisión de puestos de trabajo que deban cubrirse mediante el sistema de libre designación, y resolver las correspondientes a los puestos que no impliquen jefatura de unidad orgánica ni desempeño de responsabilidades de rango directivo. La norma no precisa que se debe entender por responsabilidades de rango directivo.

El artículo 16.5 de la norma hace referencia a la potestad de la Diputación General de crear mediante Decreto, los diplomas de especialización funcional, así como señalar los requisitos generales para acceder a los puestos directivos, previo informe preceptivo de la Comisión de Personal.

- **Canarias:** La regulación de la función pública Canaria se encuentra recogida en la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. Siendo publicada en el Boletín Oficial de Canarias, no contempla previsiones en lo referente al directivo público profesional.
- **Cantabria:** La legislación en materia de personal en la CCAA Cántabra la encontramos en la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de función pública. Publicada en el Boletín Oficial de Cantabria, de la misma manera que la normativa de la CCAA de Canarias no contempla previsiones en materia de dirección pública profesional.
- **Castilla y León:** El cuerpo normativo de la función pública de Castilla y León la encontramos recogida en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el 31 de mayo de 2005.

Dicha norma a pesar de no contemplar un régimen específico del directivo público profesional y no contener previsiones con esencia suficiente para

poder hablar de un régimen del directivo público profesional, sí atiende una serie de aspectos en relación con la razón directiva que aquí nos ocupa. En este sentido, la propia exposición de motivos indica que, una de las novedades introducidas en dicha legislación fue la posibilidad de determinar, a través de las relaciones de puestos de trabajo, el carácter directivo de determinados puestos en razón a: *las funciones de dirección, programación, coordinación y evaluación de la actuación administrativa*, adscribiendo a tales puestos al grupo superior en el que se clasifican los Cuerpos y Escalas. Tales determinaciones se materializan en el artículo 25 de la ley, contemplando, además, el sometimiento de los mismos al sistema de evaluación del desempeño del artículo 70 de la misma.

Por su parte, el artículo 70, denominado evaluación del desempeño, detalla la forma y el rango que debe tener el personal de la AP para tener la consideración de personal directivo. En este sentido, el apartado primero del artículo 70 sitúa la concepción del puesto directivo en aquellas unidades con rango igual o superior a jefatura de servicio en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Las evaluaciones tienen como finalidad apreciar el nivel de rendimiento de éstos y durante el transcurso de las mismas debe garantizarse el cumplimiento de los principios de igualdad, objetividad, mérito, capacidad eficacia administrativa y seguridad jurídica. Éstas tendrán carácter anual y podrán extenderse a las unidades administrativas inferiores.

Como elemento de valoración de la evaluación la ley sujeta las mismas a la cantidad y calidad del trabajo basado en dos parámetros diferentes. El primero basado en la organización de la unidad y el resultado obtenido con los medios materiales y personales de los que dispone dicha unidad en relación con los objetivos propuestos y, el segundo elemento relacionado con las capacidades organizativas de la persona directiva. En esta se

tendrán en cuenta aquellas habilidades de dirección, liderazgo, organización etc.

La valoración se realizará por una Comisión de Evaluación del Desempeño nombrada al efecto, cuya creación, composición y funcionamiento se regulará por Decreto de la Junta, a propuesta del Consejero (artículo 70.3), debiendo velar la AP por la independencia de los funcionarios en el desempeño de dichas funciones.

La valoración obtenida en la evaluación del desempeño podrá tenerse en cuenta para:

- Valorar los puestos de trabajo; y,
- determinar el complemento de productividad.

Dichas previsiones, sin llegar a ser un régimen específico del directivo público profesional, son importantes por diferentes motivos. El primero de ellos temporal, pues, siendo una ley actualmente descontextualizada, en el momento de su entrada en vigor, contemplaba ciertos supuestos, en parte, acertados. El segundo de ellos, que sujeta el personal directivo público profesional de la CCAA de Castilla y León a una evaluación de carácter anual, cuyo objeto será apreciar el rendimiento del mismo y mediante un procedimiento en el que se deberán respetar y garantizar una serie de principios. Principios que, a priori, algunos se reconocieron en el TREBEP, como es el caso de la sujeción de la evaluación al criterio de eficacia (configurado en la ley de función pública de Castilla y León como principio jurídico) y otros, que amplían la normativa básica de función pública. Amplían porque, el propio redactado del artículo 13 del TREBEP así lo establece «[...] entre otros, con los siguientes principios: [...]».

Más allá de los anteriores preceptos, la ley contiene una serie de previsiones que también conviene traer a colación. Así, la ley prevé en el artículo 6 la competencia de la Junta de Castilla y León para el establecimiento de los requisitos y condiciones generales de acceso a los puestos directivos. Por su parte, el artículo 48 determina que la forma de provisión de puestos de trabajo de Jefes de Servicio y los de Secretarías de Altos Cargos, así como aquellos otros que, por la importancia especial de su carácter directivo o la índole de su responsabilidad, se determinen en la correspondiente relación de puestos de trabajo es la libre designación.

Finalmente, el artículo 90.1 apartado h) contempla la situación administrativa de servicios especiales para aquellos funcionarios públicos que pasen a prestar desempeñar responsabilidades como directivos municipales.

- **Madrid:** El cuerpo normativo del personal de la Comunidad de Madrid lo encontramos en la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid. Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, presenta meras determinaciones generales referentes al termino directivo. En este sentido, el artículo 39 de la ley, dedicado a determinar las funciones y titulaciones que le corresponden a los Cuerpos de la Administración General, específica en el apartado a) que compete al Cuerpo de Técnicos Superiores de la Administración General la realización de actividades de nivel superior y de carácter directivo, sin entrar a determinar el concepto y contenido de éstas.

Por otro lado, y en semejantes términos que otra de las normativas analizadas, el artículo 62 de la Ley determina que los funcionarios de la Comunidad de Madrid serán declarados en situación de servicios cuando desempeñen funciones de directivos municipales.

- **Murcia:** La regulación de la función pública de la AP de la Región de Murcia se encuentra establecida en el Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia. Publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. Entre las principales disposiciones, el artículo 51 dispone que sólo podrán proveerse por libre designación los puestos de Vicesecretarios, Subdirectores Generales y Secretarios particulares de Altos Cargos, así como aquellos otros de carácter directivo, determinados en las relaciones de puestos de trabajo.
- **Navarra:** La regulación del personal al servicio de las AAPP de Navarra se contempla en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las AAPP de Navarra. Publicado en el Boletín Oficial de Navarra, contiene una serie de previsiones que conviene destacar.

La primera mención al término directivo se encuentra en el artículo 12 de la norma. El artículo 12, dedicado a la regulación de los «niveles y grados» en los que se integraran los funcionarios, dispone que en el «Nivel A» deben integrarse aquellos funcionarios que desempeñen actividades directivas. El artículo no define que debe entenderse por actividades directivas, así como tampoco concreta cuales son.

Posteriormente, es el artículo 34, inserto en el Título II, capítulo VII «provisión de puestos de trabajo», el que recoge el término «puestos directivos» y establece que, estos se determinaran por reglamento. El precepto continúa y establece el sistema de libre designación como sistema de provisión de puestos escogido por el legislador para proveer los puestos directivos. En el caso de los puestos directivos, y con el fin de poder apreciar la idoneidad de los candidatos, la norma determina la realización de una convocatoria

pública. El precepto sitúa el cese del funcionario nombrado por dicho sistema en la voluntad del órgano que lo designo.

El Decreto Foral Legislativo también nos habla del complemento de puesto directivo (artículo 40). Dicho complemento se encuentra recogido como una especie de retribución de carácter complementario asociada al puesto de trabajo. Remunera el puesto de trabajo y dejará de percibirse al cesar del mismo. El complemento de puesto directivo y su cuantía se asignan reglamentariamente y no puede exceder del 75% del sueldo inicial del correspondiente nivel (artículo 44.2).

La norma dedica el título V a regular el corpus legal de los funcionarios docentes no universitarios (artículos 97 y ss.). En dichas previsiones se contempla una retribución complementaria denominada complemento de puesto directivo docente, el cual se asignará a los órganos unipersonales de gobierno de los centros docentes y puestos de naturaleza análoga (artículo 105.1) y será compatible con otros complementos específicos del puesto de trabajo (artículo 105.2).

Finalmente, dedica el artículo 105 bis, adicionada por la disposición final 6.2 de la Ley Foral 2/2024, de 13 de marzo, a regular la «Consolidación parcial del complemento de puesto directivo docente, por el desempeño del cargo de director o directora de centros educativos públicos».

En cualquier caso, ante la ausencia de previsiones específicas en materia de regulación del directivo público profesional debemos concluir que en dichas CCAA resultaran de aplicación los principios y criterios materializados en el artículo 13 del TREBEP y que ostentaran el rango de ser la única garantía normativa existente en materia de dirección pública profesional para éstas y con lo que ello conlleva.

Del análisis realizado respecto de este primer bloque autonómico, se revelan las siguientes conclusiones:

- **Déficit regulatorio generalizado:** Aproximadamente la mitad de las CCAA, a pesar de contar con previsiones mínimas para regular el régimen jurídico del personal directivo profesional, carecen de regulaciones armónicas en esta materia.
- **Insuficiencia normativa:** Las escasas y desconectadas previsiones existentes no satisfacen la necesidad de las AAPP de profesionalizar su cúspide directiva.
- **Conceptualización inadecuada:** Se evidencia un profundo desconocimiento o, posiblemente, una interpretación errónea de lo que debe constituir el directivo público profesional.
- **Confusión en los sistemas de provisión:** Se detecta una correlación problemática entre el sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo de libre designación y el procedimiento de designación del personal directivo público profesional establecido en el artículo 13.2 del TREBEP. Esta situación sugiere la designación de personal cualificado, pero no necesariamente de auténticos directivos públicos profesionales.
- **Valoración de iniciativas pioneras:** A pesar de su insuficiencia, se valoran positivamente las previsiones encontradas en la regulación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, considerando el momento de su implementación y a la espera de que, posteriormente, realice una modificación normativa que permita avanzar en la materia de la dirección pública profesional.

En este sentido, los aspectos positivos de tal normativa son los siguientes:

- **Definición de funciones directivas:** La sujeción del carácter directivo a funciones de dirección, programación, coordinación y evaluación se alinea con la definición expuesta en el apartado primero del artículo 13 del TREBEP, que delega en las normas específicas de cada administración la determinación del ámbito de la dirección pública profesional.
- **Delimitación de Puestos Directivos:** La asimilación de las funciones de jefatura de servicio y puestos análogos o superiores como puestos de dirección pública profesional proporciona una base para la identificación de roles directivos.
- **Evaluación del Desempeño:** La implementación de evaluaciones anuales sujetas a principios de igualdad, objetividad y mérito, vinculadas a la retribución del directivo público (mediante el complemento de productividad), constituye un indicador positivo de profesionalización y rendición de cuentas.

4.2.2.- SEGUNDA SITUACIÓN. LA NORMATIVA DE LA CCAA DE CATALUÑA Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL Y SU GRAN AUSENCIA.

Como se ha indicado anteriormente, la CCAA de Cataluña no presenta una regulación propia del personal directivo público profesional. El motivo de la diferenciación del bloque primero (en atención a que actualmente en cuanto a contenido se insertaría dentro del bloque de las CCAA con ausencia en el diseño normativo de la dirección pública profesional) no es otro que la necesidad de exponer de manera breve el anteproyecto de ley de función pública catalana en el cual se estaba trabajando por parte del ejecutivo catalán y que contemplaba una previsión del régimen jurídico del personal directivo público.

Los motivos que presentan interés en el análisis del anteproyecto de ley referido anteriormente son tres:

1. La existencia de un anteproyecto de ley de función pública de elaboración reciente que contempla previsiones sobre el régimen jurídico del personal directivo público.
2. La oportunidad que ofrece para examinar la interacción entre la regulación del espacio directivo y la reacción de los altos cargos o cargos de confianza, un aspecto central en esta investigación.
3. La existencia de sendas normativas autonómicas que pueden servir de apoyo normativo en aquellos aspectos favorables a la inclusión de avances en la materia de la dirección pública profesional.

Este enfoque permite contrastar la situación catalana con el panorama normativo emergente en otras CCAA, donde se están desarrollando modelos de dirección pública profesional con elementos tanto comunes como diferenciadores. En este contexto, el anteproyecto de función pública catalana representa una oportunidad de seguir avanzando en:

- Definir un modelo integral de dirección pública profesional.
- Establecer criterios claros de selección, evaluación y desarrollo profesional de los directivos públicos.
- Alinear la normativa catalana con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones académicas en la materia.
- Abordar la tensión entre la profesionalización de la función directiva y los intereses de los altos cargos políticos.

El sistema normativo vigente en materia de función pública en la CCAA de Catalunya encuentra su cuerpo jurídico, principalmente, en el Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Este cuerpo normativo, publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (en adelante DOGC), no contempla grandes previsiones al respecto.

Por de pronto, las dos previsiones importantes referentes a la materia directiva encuentran asiento, principalmente, en los artículos 63 y 83. El primero de ellos, establece que la libre designación es el sistema de forma de provisión de los puestos de subdirector general, secretario de alto cargo y aquellos otros de carácter directivo determinados en las relaciones de puestos de trabajo.

Así mismo, el artículo 83.2 de la norma dispone que corresponde a la Escuela de Administración Pública de Cataluña (en adelante EAPC) la organización de cursos formativos o de perfeccionamiento, y especialmente, de la preparación de los funcionarios directivos. La superación de estos cursos puede ser condición indispensable para la provisión del puesto.

En Cataluña, la materia directiva no ha estado ausente del debate político de los últimos años. De hecho, así se confirma del análisis de los diferentes acuerdos y planes de gobierno aprobados y expuestos a la ciudadanía en diferentes legislaturas.⁴²⁵

⁴²⁵ En este sentido y a modo de ejemplo, véase el acuerdo de gobierno de 1 de julio de 2014 emitido por el Departamento de la Presidencia que ya contemplaba la creación de una ley para profesionalizar los cargos directivos de la Generalitat de Cataluña, estableciendo los criterios de idoneidad i competencia profesional, definiendo los mecanismos de acceso i sistemas de evaluación de resultados, así como el órgano técnico de selección i el cese de éstos. Disponible en: <https://govern.cat/gov/acords-govern/4661/govern-avanca-reforma-transparencia-ladministracio-professionalitzacio-dels-carrechs-directius-codi-bones-practiques-contractacio-publica>. Más recientemente, el Plan de Gobierno para la XIV legislatura también contenía entre sus medidas, la regulación del modelo organizativo de la dirección pública profesional basado en la selección de directivos mediante sistemas de mérito, capacidad, idoneidad y una cultura gerencial de dirección

El tema también ha sido foco de análisis desde la perspectiva doctrinal. En este sentido, se recogen sendos textos normativos entre los que se menciona la figura de la dirección pública profesional⁴²⁶. Entre estos, y por su detallada exposición, es de suma importancia el libro blanco de la función pública catalana del año 2005 emitido por el Departamento de Gobernación y AAPP, Secretaria de Administración y Función Pública y la EAPC del cual se desprenden las siguientes reflexiones⁴²⁷:

- La institucionalización de una función directiva profesional en las administraciones de Cataluña es uno de los retos pendientes en el ámbito de la organización administrativa, que no admite más demoras en su tratamiento. Ello porque el protagonismo de la gestión requiere de unos directivos que asuman tal responsabilidad.
- La determinación de un marco de referencia para la función directiva, ha quedado pospuesto hasta el momento. Dicha forma de actuar ha generado un gran número de situaciones particulares con diferentes regímenes jurídicos, que han ido en perjuicio de la gestión y clarificación del espacio directivo.

por objetivos y resultados. Para ello se pretendía identificar los puestos de trabajo y aprobar el sistema retributivo del personal directivo. También se establecía la profesionalización de la dirección de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. Plan de Gobierno de la XIV legislatura. Disponible en: <https://govern.cat/govern/docs/PdG.pdf>

⁴²⁶ Entre los textos podemos hacer destacar los diversos diccionarios de competencias de los cargos de jefatura y puestos singulares de la Generalitat de Cataluña (jefaturas de Sección, Servicio, subdirector/a y asimilados) elaborados por la EAPC (https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_eines_per_als_recursos_humans/01_diccionari_de_competencies_dels_carrers_de_comandament/PDF-Diccionari-competencies-carrecs-comand-llocs-singulars.pdf) o el texto elaborado por la EACP relativo al marco profesional de la función directiva en las administraciones públicas (https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_eines_per_als_recursos_humans/10_marc_professional_funcio_directiva_ap/erh10_marc-profesional_es.pdf)

⁴²⁷ Para un mayor detalle, véase el título X del Libro blanco de la Función Pública Catalana. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Barcelona. Páginas 193 a 205.

- La ausencia de este marco de actuaciones en Cataluña obedecido a una doble presión ejercida por dos corrientes opuestas: una de abajo -arriba (el régimen de la función pública) y otra de arriba – abajo (el régimen de los altos cargos/ cargos de confianza).

- Los puestos de las instituciones catalanas con un rol predominantemente directivo y no político son:
 - Las gerencias de urbanismo, universidades y consejos comarcales, así como locales.⁴²⁸

 - Las secretarías generales de las consejerías o de los ayuntamientos.

 - Las direcciones hospitalarias y de museos, centros educativos, etc.

 - Las subdirecciones generales.

 - Las direcciones generales de la Generalitat o de los organismos autónomos etc.

- La dirección pública se ejerce en el ámbito universitario, en el mundo local y en la administración de la Generalitat de Cataluña bajo diferentes regímenes jurídicos de vinculación.

⁴²⁸ En relación con las entidades locales de Cataluña conviene destacar la previsión contemplada en el artículo 306 “personal directivo” del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante TRLMRLC). No es objeto de análisis el contenido de tal previsión ni mucho menos la discusión doctrinal entorno a la misma. No obstante, para una mayor comprensión de la misma se recomienda la lectura del texto El régimen jurídico del personal directivo después de la reforma del artículo 306 del TRLMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”, realizado por Jiménez Asensio, R. e impartido en el seminario de relaciones colectivas de la Federación de Municipios de Cataluña. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2021/10/ponencia-fmc-revisada-1.pdf>

- Conviene recomendar que la dirección pública profesional de Cataluña sea regulada mediante una norma de rango ley, que, de manera diferenciada de la normativa del marco de la Función Pública catalana, desarrolle las previsiones que deben afectar a estos puestos de trabajo en el conjunto de las AAPP catalanas. Dicha normativa debería comprender:
 - Los principios y normas que deben guiar su actuación.
 - El sistema de acceso dichos puestos.
 - La aplicación de los diferentes regímenes jurídicos de vinculación y su simplificación.
 - El concepto y desarrollo de las funciones del directivo público.
 - Duración del mandato, renovación y causas de cese.
 - La evaluación del desempeño directivo. Principios, formato y control de este.
 - El régimen retributivo y de responsabilidades.
 - Sistema formativo del directivo público.
- Necesidad de regular las premisas anteriores con respeto a las potestades autoorganizativas.
- La necesidad con contar con experiencia y formación directiva para el desarrollo de tales funciones.
- Delimitación del marco de responsabilidades directivas. Entre éstas se encuentran: 1) las derivadas de la gestión; 2) las derivadas del funcionamiento de la organización la cual dirige; 3) las derivadas del

- cumplimiento de la legalidad y; 4) las de naturaleza penal, civil o administrativa.
- La competencia profesional es el criterio básico que debe prevalecer en el acceso a estos puestos, de la misma manera que su permanencia y una parte de sus retribuciones deben estar sujetas al resultado objetivo realizado por una evaluación del desempeño.
 - La regulación debe basarse en el principio de servicio al interés general. Por ello, el directivo público debe estar de supeditado a la obligación de servir al interés general con criterios de eficacia eficiencia y objetividad y alejarse de la praxis de perpetuarse en la función y convertirse en un simple ejecutor del mandato político.
 - El acceso a todos estos puestos no puede ser a través de un procedimiento común y único, sino que conviene establecer diversos tipos de procesos selectivos basados en las necesidades a cubrir.
 - Necesidad de entablar la relación político - directivo mediante la suscripción del que podríamos nombrar acuerdo de gestión. Este será el instrumento de compromiso entre las partes.
 - Debe ponerse límite al mandato directivo y determinarse las causas objetivas de cese.
 - Debe existir un sistema de incentivos y sanciones que permitan introducir nuevos valores en el comportamiento directivo y que tengan un reflejo real y efectivo, tanto en su gestión como en su retribución. Ello debe contemplarse en la evaluación de resultados.
 - La institucionalización de la dirección pública obliga a delimitar un espacio de actuaciones propio que no puede ser manejado ni por la ocupación

pública en general ni por personas que ocupan cargos de responsabilidad política.

- La necesidad de constituir un organismo independiente que, en el entorno de la EAPC, o la propia EAPC (con la modificación estatutaria correspondiente), tenga por misión potenciar la misma para que esta garantice el correcto desarrollo de la dirección pública profesional en Cataluña.

Como afirmó Josep Ramon Morera, la idea de profesionalizar la EAPC como elemento central del sistema normativo de función pública de Cataluña no es otra idea que recuperar el espíritu de Prat de la Riba, potenciando los instrumentos transversales (de los cuales forma parte la EAPC), para atender a todas las necesidades de la sociedad catalana.⁴²⁹

A tenor de lo anterior conviene traer a colación las principales ideas que se estaban elaborando en el anteproyecto de ley de función pública catalana por parte del ejecutivo catalán y referentes al personal directivo público profesional. Entre otros motivos, además de los expuestos, por ser el anteproyecto de ley más reciente conocido hasta el momento, y porque en él se refleja que, a pesar de tener diversas regulaciones -más acertadas o menos-, el motivo que subyace detrás de todo parece acercarse más a otra serie de postulados que al del desconocimiento de la existencia de una figura directiva profesional.

El anteproyecto de ley de función pública catalana, en su versión de 20 de diciembre de 2023, contemplaba la regulación del personal directivo en diversos Títulos de la norma. En concreto el capítulo II del título III prevé el corpus de este tipo de personal. Este análisis se centra en los aspectos más relevantes y controvertidos de dicha propuesta normativa.

⁴²⁹ Ramon Morera, Josep. (2016). Els servidors públics. Artículo publicado en el diario ARA.

El artículo 26 del anteproyecto se centra en la delimitación funcional del personal directivo profesional. Para ello, establece un catalogo de carácter no cerrado de funciones atribuibles al personal directivo profesional. En entre estas se encuentran:

- Participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
- Diseño i aplicación normativa.
- Planificación estratégica y operativa.
- Seguimiento de objetivos.
- Coordinación y gestión de recursos.
- Rendición de cuentas periódicas ante órganos de dirección política y de gobierno, de control y ciudadanía.

Dicho elenco funcional otorga de primeras una disfunción significativa, las funciones descritas son actualmente desempeñadas por tres categorías distintas de personal, los cuales son:

- Personal en puestos de dirección.
- Directivos públicos profesionales (generalmente reservado a los puestos de trabajo de subdirección general).
- Altos cargos.

La falta de concreción y delimitación de las funciones propias de la dirección pública profesional genera una ambigüedad conceptual que obstaculiza la

aplicación correcta del rol de directivo. En este sentido la redacción dada por el anteproyecto no parece resolver satisfactoriamente su finalidad.

El anteproyecto de ley, de la misma manera que hace el artículo 13 del TREBEP sujeta la designación del personal directivo a los principios de mérito y capacidad y al criterio de idoneidad, que deberá acreditarse de manera previa en la EACP. El proceso de designación deberá garantizar la publicidad y la concurrencia. En dicho precepto, no se establece que debe entenderse por idoneidad para una correcta designación del personal directivo público, atendiendo simplemente al concepto de competencia profesional y la acreditación previa realizada en la EAPC.

En materia de evaluación del desempeño el anteproyecto no aporta ninguna novedad respecto de las previsiones básicas reguladas en el TREBEP. Tampoco en materia de condiciones de trabajo.

Una de las novedades del anteproyecto en relación con las previsiones establecidas en el TREBEP es la introducción del apartado quinto del artículo 26 y que hace referencia a la necesidad de incluir los puestos de trabajo que integran la dirección pública profesional en una relación de puestos de trabajo o instrumento de ordenación de puestos de trabajo específica. En dicho instrumento deben constar, como mínimo: la denominación, i adscripción orgánica, funciones, requisitos generales de provisión, así como los específicos relacionados con las competencias profesionales y las retribuciones.

El anteproyecto de ley dejaba en manos de regulación reglamentaria el procedimiento de nombramiento y cese, contratación y extinción, determinación de los puestos y registro de personal.

El anteproyecto avanza en la separación entre lo que debe considerarse personal eventual y personal directivo público profesional. No obstante, no modifica postulados en cuanto a que debe ser personal directivo público profesional y alto

cargo. Dicha ausencia de respuesta parece responder, entre otros motivos, a que el contorno legislativo en donde debe regularse dicha anomalía es más propio de una norma de organización que no de una de ocupación pública.

También se detecta un alto reenvío normativo al reglamento en aspectos esenciales de la dirección público profesional como lo es el procedimiento para la designación y cese de este (que en la norma denomina procedimiento de nombramiento, cese y contratación).

Fuera del cuerpo jurídico de la dirección pública profesional, propiamente dicho, se incluye como novedad la regulación específica de una situación administrativa de servicios especiales para que funcionario de carrera contratado en régimen de alta dirección.

Finalmente, y también fuera del cuerpo jurídico de la dirección pública profesional, propiamente dicho, se incluye en el Título XIX dedicado a la EAPC un seguido de competencias entre las que se encuentra la acreditación de la competencia profesional del personal directivo profesional.

En conclusión, el análisis del marco normativo elaborado en el anteproyecto de ley de función pública catalana revela, entre otros, los siguientes aspectos:

- **Ambigüedad conceptual:** La falta de una clara diferenciación entre altos cargos y directivos públicos profesionales perpetúa una zona gris que podría obstaculizar la profesionalización efectiva de la función directiva.
- **Delegación excesiva:** La remisión de aspectos cruciales a desarrollo reglamentario podría generar inseguridad jurídica y dificultar la implementación coherente del modelo directivo.

- **Oportunidades perdidas:** La falta de innovación en áreas como la evaluación del desempeño representa una oportunidad perdida para establecer un modelo de dirección pública más avanzado y adaptado al contexto catalán.
- **Fortalecimiento del rol de la EAPC:** La atribución de competencias de acreditación a la EAPC podría contribuir significativamente a la profesionalización de la función directiva, aunque su efectividad dependerá de la implementación práctica.

4.2.3.- TERCERA SITUACIÓN. LAS REGULACIONES DE LAS CCAA LAS ILLES BALEARS, ASTURIAS, EXTREMADURA, LA RIOJA, GALICIA, VALENCIA, ANDALUCÍA, PAÍS VASCO, Y CASTILLA – LA MANCHA.

En este tercer bloque de situaciones nos ante las CCAA que de alguna manera han desarrollado ciertas previsiones o diseñados modelos de dirección pública profesional circunscritos a su ámbito territorial. En este sentido, en la exposición de este bloque, se realizará un análisis detallado de las principales previsiones en materia de dirección pública profesional de cada una de ellas.

4.2.3.1. Islas Baleares

El sistema normativo vigente en materia de función pública en la CCAA de las Islas Baleares regula la función pública del mismo a través de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Publicada en el Boletín Oficial de les Illes Balears, contiene diversas previsiones destinadas a la dirección pública profesional.

La exposición de motivos hace alusión a las diferentes normas de función pública que han regulado la función pública y a su vez incide en el elemento troncal y de discusión que supuso el EBEP, ahora TREBEP. La reducción de preceptos básicos permitiendo a las CCAA tener una esfera más amplia de potestades normativas

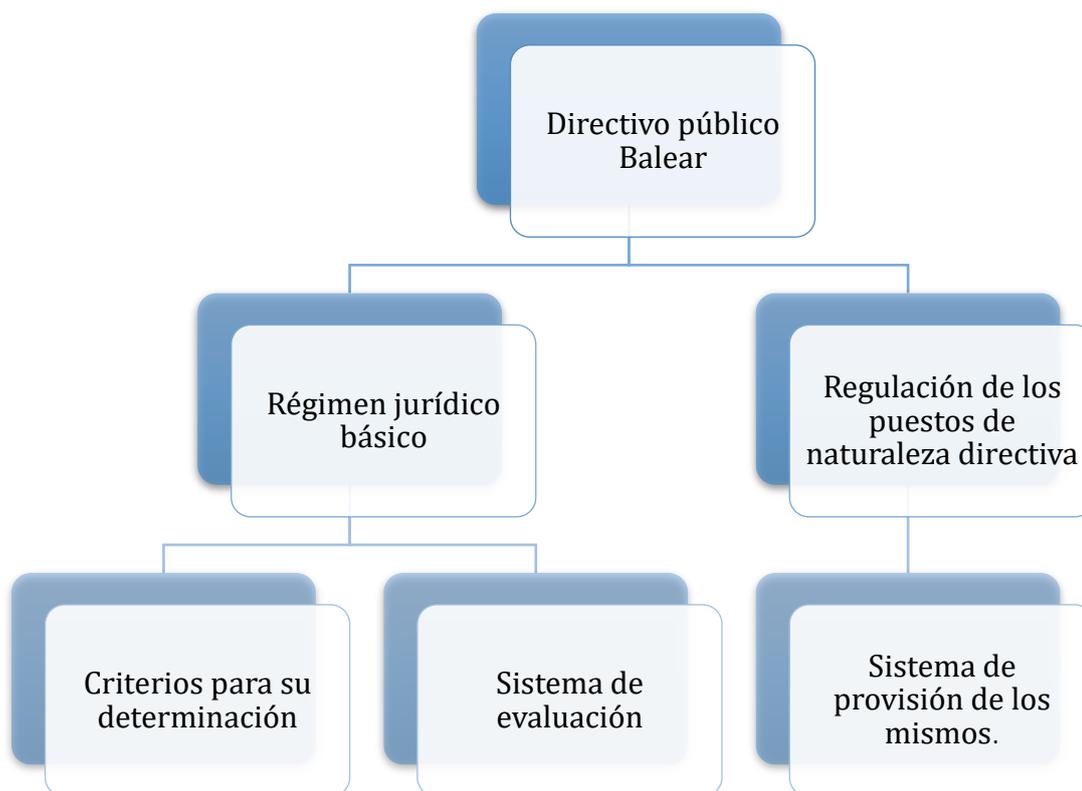
para definir su propia función pública. En este sentido, la filosofía subyacente de la norma balear se articula en torno a tres objetivos fundamentales:

- Profesionalizar a los empleados públicos de las Islas Baleares.
- Modernizar la AP.
- Mejorar la calidad del servicio público.

Para la consecución de estos objetivos, la norma configura diversos mecanismos, entre los cuales destaca la creación de la figura del personal directivo público, alineándose con las tendencias contemporáneas de la NGP⁴³⁰.

El diseño autonómico balear, en lo que respecta a la figura directiva pública, se fundamenta en dos pilares fundamentales

⁴³⁰ Pollitt y Bouckaert. Op. Cit.



Esquema 13: Aspectos regulados en la normativa de función pública de las Islas Baleares. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

Referente a la regulación de los puestos directivos la norma establece que sean las relaciones de puestos de trabajo las que determinen la naturaleza directiva o no de los puestos. Para determinar si el puesto es directivo, o no, entre las funciones del puesto deben encontrarse las de:

- Dirección.
- Programación.
- Coordinación.
- Impulso.
- Evaluación administrativa o técnica.

Así mismo, el artículo 35.2 de la ley establece una correlación entre los puestos de trabajo clasificados en el nivel 30, los que implican jefatura de departamento y los de servicio cuando tengan dependencia directa del órgano superior o directivo al cual están adscritos, otorgándoles naturaleza directiva.

Para la ocupación de dichos puestos de trabajo se requiere el diploma directivo y estando sujetos a los sistemas de evaluación recogidos en la norma. El diploma directivo es expedido por la Escuela Balear de Administración Pública, aunque se permiten otros homólogos.

El sistema de provisión de puestos directivos, tal como establece el artículo 79 de la norma es la libre designación. Se configura dicho sistema por ser puestos que llevan aparejada una elevada responsabilidad o que requieren de una confianza personal para ejercer sus funciones.

Es notable la yuxtaposición de conceptos aparentemente antagónicos como «responsabilidad» y «confianza» bajo el mismo procedimiento de provisión. Este enfoque plantea interrogantes sobre la objetividad y meritocracia en la selección de directivos públicos⁴³¹.

En este contexto, se observa que el sistema autonómico Balear establece como sistema ordinario de provisión de los puestos directivos la libre designación. Al mismo nivel sitúa la provisión de los puestos de secretario o secretaria personal, el chófer de alto cargo, adscritos al Gabinete de Presidencia, o al de los consejeros/as, o aquellos determinados por las relaciones de puestos de trabajo.

Los puestos directivos están sujetos a la evaluación del desempeño positivizado en la norma. En este sentido, las pautas configuradas al respecto nos remiten a un sistema que trata de ser un instrumento *para la mejora de la motivación*,

⁴³¹ Jiménez Asensio, R. Op. Cit

rendimiento y calidad de los servicios públicos (artículo 39.1). Dichos sistemas son públicos y deben garantizar la objetividad y la imparcialidad de los resultados, con incidencia en las retribuciones y pudiendo llegar a reconocerse recompensas.

Los elementos que deben tenerse en cuenta para la evaluación del cumplimiento son:

- Los resultados obtenidos,
- los comportamientos o conductas profesionales,
- los proyectos implantados o ejecutados,
- aquellos parámetros establecidos reglamentariamente.

La norma no establece un modelo concreto de evaluación del desempeño, presentando una regulación flexible para que, posteriormente, cada AP adopte el modelo de acuerdo con sus necesidades. En este sentido, conviene destacar que en materia directiva y en lo referente a los sistemas de evaluación de cada AP, deberán atenderse no solamente dichos elementos de evaluación, sino a los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados recogidos en el apartado tercero del artículo 13 del TREBEP.

Fuera del diseño normativo del sistema de dirección pública, la norma también recoge como situación administrativa de declaración de servicios especiales de los funcionarios de la comunidad *el nombramiento o contratación como titulares de gerencias u otros órganos unipersonales de dirección o como personal directivo profesional de la CCAA de las Illes Balears o de cualesquiera de las entidades del sector público instrumental* (artículo 99).

De acuerdo con la disposición transitoria cuarta, se establece un plazo de 3 años para la obtención del diploma directivo expedido por la EBAP.

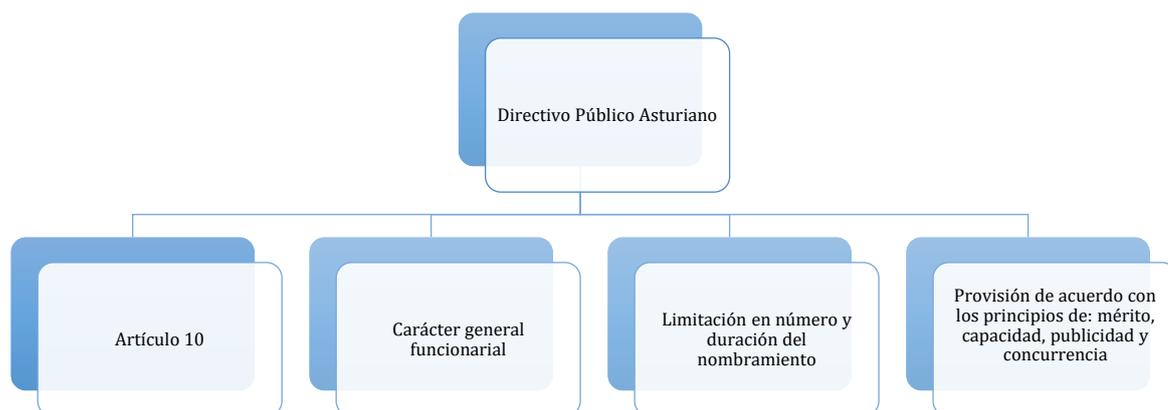
En suma, el modelo balear de dirección pública profesional presenta avances significativos en la profesionalización de la función directiva. No obstante, la coexistencia de la libre designación con requisitos de formación específica (diploma directivo) genera una tensión entre meritocracia y discrecionalidad política que merece un análisis más profundo⁴³².

4.2.3.2. Asturias

El sistema normativo vigente en materia de empleo público en la CCAA del Principado de Asturias se encuentra recogido en la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público. La ley publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Asturias mejora y completa la regulación de la figura del personal directivo profesional introducida en la legislación de 2014.

El detalle del diseño se recoge, principalmente, en el artículo 10 de la misma, la cual se dedica a positivizar el personal directivo público profesional en el Principado de Asturias. En este sentido las ideas entorno a las cuales se ha positivizado el directivo público profesional asturiano las encontramos expuestas en el preámbulo normativo y son las siguientes:

⁴³² Ramió Matas, C y Salvador, M. (2018). La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración. Barcelona. Ed. Tibidabo.



Esquema 14: Aspectos regulados en la normativa de empleo público de Asturias. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

El apartado primero del artículo 10 nos define y determina que puestos y funciones se requieren en el Principado de Asturias para ser directivo público. En concreto, condiciona el mismo a:

- Ser funcionario de carrera del grupo de clasificación profesional A, subgrupo A1.
- Desarrollar funciones directivas profesionales.

Esta delimitación implica, a priori, la exclusión de los funcionarios interinos de la categoría de directivo público profesional, incluso si cumplen ambos requisitos y plantea interrogantes sobre la flexibilidad del sistema y su capacidad para aprovechar todo el talento disponible en la AP⁴³³

La norma inserta la dirección pública profesional en los puestos de Subdirección General⁴³⁴. Además, atribuye que para el desarrollo de esta se requiere:

⁴³³ Ramió Matas, C. (2016). (2016). La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España. Madrid. Ed. La Catarata.

⁴³⁴ En este sentido, la Ley 8/1991, de Organización de la Administración del Principado de Asturias determina que la estructura de la Administración del Principado se podrá integrar en cada Consejería por órganos centrales, órganos directivos, desconcertados, de asesoramiento y de

- Autonomía funcional.
- Especial responsabilidad en la gestión.
- Sujeción a la rendición de cuentas.
- Control de resultados con arreglo a parámetros y criterios objetivos.

Este enfoque refleja una tendencia hacia la «gerencialización» del sector público, alineándose con los principios de la Nueva Gestión Pública⁴³⁵. El énfasis en la autonomía y la rendición de cuentas sugiere un intento de equilibrar la flexibilidad operativa con la responsabilidad pública.

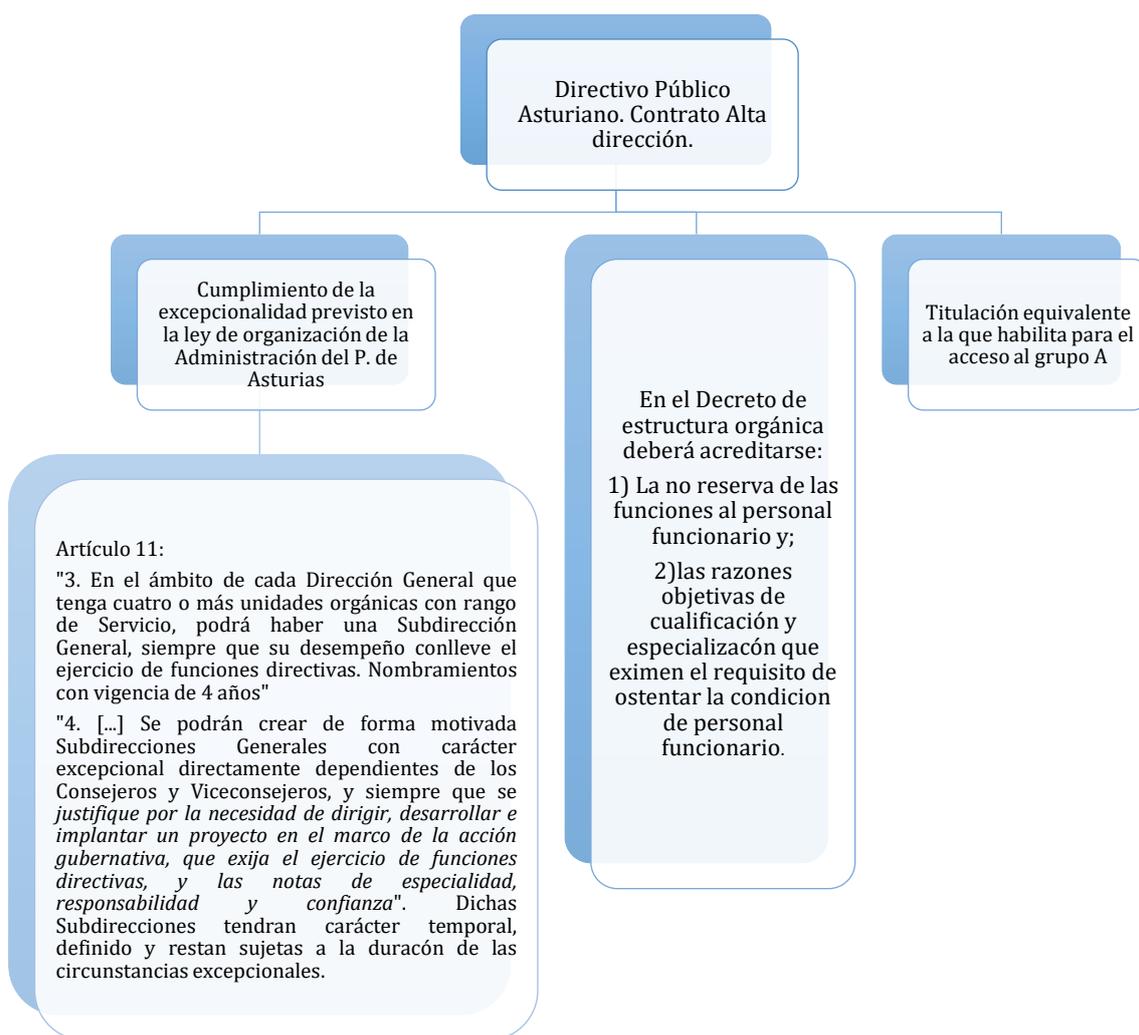
La norma excepciona el nombramiento como personal directivo profesional al funcionario de carrera del grupo A, subgrupo A1, siempre que se cumplan tres requisitos. En este supuesto el directivo estará sometido a la relación laboral de alta dirección. Los requisitos exigidos son los siguientes:

apoyo (artículo 9.1). A su vez, considera órganos directivos aquellos que, en el ámbito de los órganos centrales que establece la referida ley, tengan atribuidas el ejercicio de funciones directivas definidas como tales en la legislación de empleo público (artículo 9.3).

De acuerdo con el artículo 10.1 son órganos centrales las Consejerías la Secretaría General Técnica, las Direcciones Generales y la Intervención General. Todos ellos tienen la consideración de alto cargo.

Por otro lado, la ley considera órganos directivos a las Subdirecciones Generales, a las cuales, les reserva la ejecución de proyectos, actividades, programas, planes o la gestión de las áreas funcionales que les sean asignadas, de acuerdo con los criterios e instrucciones de quien dependan, con autonomía funcional, sujeción al programa anual de objetivos y siempre que conlleven el desarrollo de funciones directivas. Los puestos de Subdirección General serán proveídos por funcionarios de carrera del grupo A, subgrupo A1 (artículo 10, apartados 8 y 9).

⁴³⁵ Hood. Op. Cit.



Esquema 15: Regulación del directivo público profesional con contrato de alta dirección. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

La norma asturiana establece que el nombramiento (la legislación básica utiliza el término designación) atenderá a los principios de mérito y capacidad, el criterio de idoneidad y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. En este sentido, la norma no detalla que debe entenderse por cada uno de estos conceptos, debiendo detallarse posteriormente y de manera reglamentaria de conformidad con el apartado 7 del artículo 10. Esta

ambigüedad inicial podría comprometer la transparencia y objetividad en la selección de directivos públicos.⁴³⁶

Así mismo, se indica el carácter temporal de los nombramientos en los supuestos recogidos en la ley de organización de la Administración del Principado de Asturias. Es decir, aquellos donde, derivados de la necesidad de dirigir, desarrollar e implantar un proyecto en el marco de la acción gubernativa se requiera de la necesidad de creación de una Subdirección General que tendrá un vínculo jurídico laboral materializada a través del contrato de alta dirección y cuya justificación deberá acreditarse en el correspondiente Decreto de estructura orgánica.

Por su parte, la legislación asturiana incide en la sujeción del directivo público a la evaluación del mismo, de acuerdo a los principios establecidos en el TREBEP. Estos son los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.

Además, la norma incorpora dos nuevos principios: el de autonomía funcional y el de sujeción al programa anual de objetivos.

- **Autonomía funcional:** la norma no detalla el concepto en sí, sujetando la misma, únicamente, a los límites derivados de los criterios e instrucciones directas emanadas de los altos cargos que sean sus superiores jerárquicos. En este sentido, la norma tampoco determina cuales son los límites de los criterios e instrucciones directas que pueden dar los altos cargos, incidiendo de forma muy negativa en la percepción de la autonomía funcional del puesto de Subdirector General.
- **Sujeción al programa anual de objetivos:** la norma sólo determina el establecimiento del mismo por el órgano competente para su

⁴³⁶ Longo Martínez, F. Op. Cit.

nombramiento y la sujeción del mismo a los principios de evaluación, rendición de cuentas y publicidad. Se entiende por publicidad la publicación del mismo en el portal de transparencia (artículo 10.4).

Esta estructura de evaluación refleja una tendencia hacia la gestión por resultados, aunque la falta de especificidad en la implementación podría dificultar su efectividad.⁴³⁷

La norma también determina que debe entenderse por funciones directivas. Las funciones directivas son: 1) la promoción, 2) el desarrollo y, 3) ejecución de las políticas públicas. Estas se materializan en planes y proyectos y, se desarrollan bajo los principios de responsabilidad, discrecionalidad y confianza.

La norma no entra en la definición de los principios de responsabilidad, discrecionalidad y confianza. Conceptos que, excluido el de responsabilidad, parecen más cercanos a las esferas del alto cargo que del directivo público.

Por su parte, la ley de empleo público determina que los puestos de trabajo de Subdirección General deben figurar en el en el instrumento de ordenación de los puestos de trabajo que corresponda, con la indicación expresa de su carácter directivo, y se proveerán por el sistema de libre designación. Sistema que se caracteriza, como indica el TREBEP por ser 1) excepcional y, 2) fundamentarse en la apreciación discrecional por el órgano competente.

Finalmente, los últimos apartados del artículo 10 recogen sendas previsiones distintas entre sí.

⁴³⁷ Cortázar Velarde, J. C. (2011). Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004 – 2013). Banco Interamericano de Desarrollo.

El apartado séptimo del artículo 10 remite al reglamento una serie de materias inherentes a la condición del directivo público profesional. Entre estas se encuentran:

- Criterios que conforman los programas anuales.
- Definición del principio de rendición de cuentas.
- Formación específica y obligatoria para puestos directivos.
- Otros aspectos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en las previsiones del artículo 10.

De esta manera, la remisión al reglamento presenta un carácter abierto, siendo la casuística y la experiencia las que marcarán, cuantas previsiones y situaciones son necesarias regular. En términos similares Jiménez Asensio, R. considera que este tipo de remisiones reglamentarias permiten una adaptación flexible a la casuística y experiencia futuras, pero también pueden generar incertidumbre en la implementación inicial del modelo.⁴³⁸

El apartado octavo de la norma está dedicado al personal directivo profesional de las EELL⁴³⁹. De acuerdo con el mismo, deben diferenciarse los municipios de régimen común y los de gran población. A los segundos, les serán de aplicación las previsiones de la norma y aquellas establecidas en la legislación de régimen local (entre las cuales se encuentra el título X de la LRBRL).

Por lo que respecta al resto de EELL, la norma establece tres pautas:

⁴³⁸ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁴³⁹ Respecto del ámbito de aplicación de la Ley de Empleo Público, conviene resaltar que, de conformidad con el artículo 2.1 e) de la misma, esta resulta de aplicación a las entidades locales, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica.

1. Aplicación de los requisitos, procedimiento de nombramiento, criterios de evaluación y realización de funciones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la norma de empleo público.
2. Determinación de los puestos de carácter directivo por parte de cada entidad local (en adelante EL), de acuerdo con sus potestades autoorganizativas y, en el marco de los instrumentos de ordenación de puestos de trabajo.
3. La motivación de las razones objetivas de cualificación y especialización que implican la exención del requisito de acceso al puesto en la condición de funcionario de carrera del grupo A, subgrupo A1. Para dicha excepción, además, se requiere que el puesto directivo no tenga entre sus funciones, algunas que impliquen reserva funcionarial.

En lo que refiere al personal directivo profesional de la Universidad de Oviedo (a la cual la ley le es de aplicación en virtud del 2.1 letra d)), la norma contempla la sujeción de este a los requisitos, procedimiento de nombramiento, criterios de evaluación y realización de funciones de acuerdo con la regulación prevista en este artículo. La determinación de los puestos de naturaleza directiva se hará en el marco de su instrumento de ordenación de los puestos de trabajo (artículo 10.9).

Más allá de dichas previsiones, la ley de empleo público de la CCAA de Asturias no contiene innovaciones significativas. Dedicó el artículo 27.2. c) a determinar los instrumentos de ordenación o equivalente de los puestos de trabajo de personal directivo y, el artículo 65.2 a) a justificar que, por la concurrencia de las notas de responsabilidad y confianza, los puestos de trabajo correspondientes al personal directivo (que se reduce al ámbito de las Subdirecciones Generales en el Principado de Asturias) se proveen mediante el sistema de libre designación.

En suma, el modelo asturiano de dirección pública profesional presenta varios aspectos que merecen ser destacados:

- **Flexibilidad vs. Incertidumbre:** La amplia remisión reglamentaria ofrece flexibilidad, pero podría generar incertidumbre en la implementación inicial y riesgo de inconsistencias.⁴⁴⁰
- **Adaptabilidad Local:** La diferenciación entre tipos de municipios muestra sensibilidad a las realidades locales, pero podría resultar en una aplicación desigual del modelo.⁴⁴¹
- **Tensión entre Profesionalización y Discrecionalidad:** La justificación de la libre designación basada en «responsabilidad y confianza» podría comprometer el objetivo de profesionalización.⁴⁴²
- **Alcance Limitado:** La restricción a Subdirecciones Generales podría resultar insuficiente para una transformación significativa de la gestión pública asturiana.

El análisis realizado revela que el modelo asturiano de dirección pública profesional representa un avance significativo, pero su éxito dependerá en gran medida del desarrollo reglamentario posterior y de la capacidad de las instituciones para implementar efectivamente sus disposiciones.

4.2.3.3. Extremadura

La regulación del diseño del directivo público profesional en la CCAA de Extremadura se recoge, principalmente, en dos leyes: la primera dedicada a la

⁴⁴⁰ Longo Martínez, F. Op. Cit.

⁴⁴¹ Cortázar Velarde, J. C. Op. Cit.

⁴⁴² Villoria y Del Pino. Op. Cit.

regulación de la función pública y la segunda de ellas, dedicada a la regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.⁴⁴³

La primera de estas leyes es la ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. Publicada en el Diario Oficial de Extremadura (en adelante DOE), tiene por finalidad adaptar el modelo de puestos de trabajo de carácter directivo y legislar de acuerdo con las previsiones que ya se avanzaban en la ley del estatuto del cargo público.

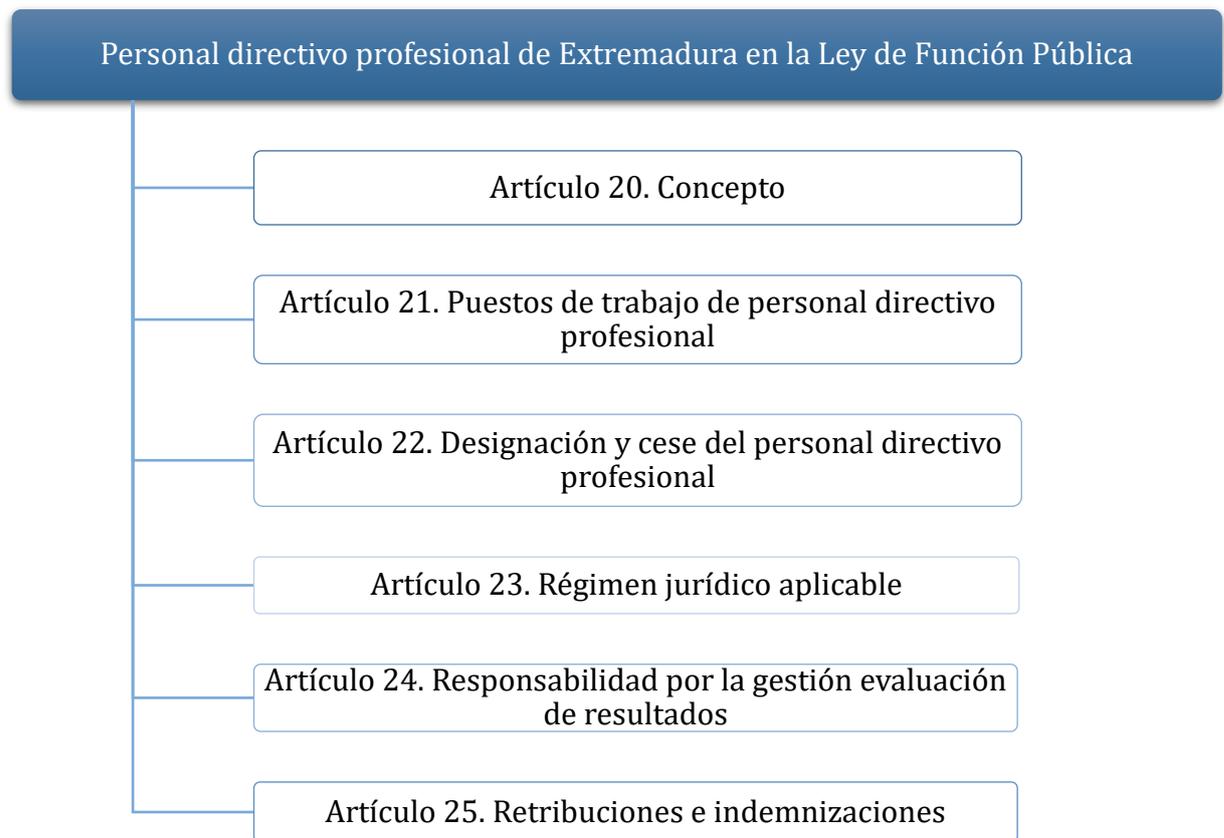
Por otro lado, la segunda de las normativas, encargada de recopilar las previsiones del estatuto de los cargos públicos es la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE, núm. 36, de 21 de febrero de 2014).⁴⁴⁴

A grandes pares, el sistema se positiviza en el título II «personal al servicio de las AAPP de Extremadura», capítulo II «personal directivo profesional», artículos 20 a 25 y en las previsiones específicas de la Ley 1/2014. Entre otras, el artículo 3 del título preliminar y el Título I, «principios generales y tipología de cargos públicos», capítulo II «Tipología de cargos públicos», sección 4ª «del personal directivo», artículos 15 y ss.

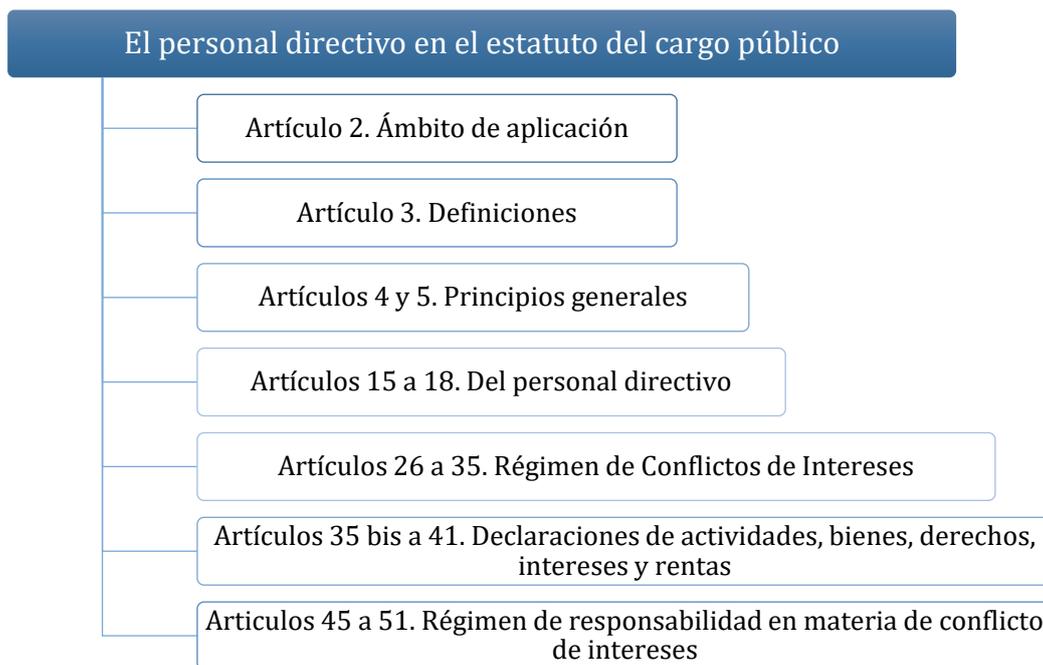
Como ideas generales del diseño del directivo público se concretan las siguientes disposiciones legales:

⁴⁴³Dicha conclusión se extrae del análisis del contenido normativo del artículo 2 j) la Ley 1/2014, que establece que la misma resulta de aplicación al personal directivo profesional en cualquiera de sus modalidades -administrativa o laboral- juntamente con las previsiones de la legislación de empleo público.

⁴⁴⁴ La norma delimita el concepto de cargo público a aquel personal de libre elección y designación política o profesional que desempeña funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno. Así mismo, el cargo público, a los efectos de la Ley 1/2014, se encuadra en las categorías de: 1) presidente y resto de miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 2) altos cargos, 3) personal directivo y; 4) personal eventual.



Esquema 16: Regulación del directivo público profesional en la Ley de función pública de Extremadura. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.



Esquema 17: Regulación del personal directivo en el estatuto del cargo público. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

La normativa extremeña conceptualiza al directivo público como aquel personal⁴⁴⁵ que en virtud de nombramiento o sometido a la relación laboral especial de alta dirección desempeña funciones directivas profesionales retribuidas de carácter ejecutivo y que no tenga la consideración de alto cargo.⁴⁴⁶

Estos se sitúan bajo los órganos que asuman la dirección política y tienen atribuidas las funciones directivas. La norma no determina que se debe entender por funciones directivas, pero sí destaca que, entre éstas se encuentran las de:

- dirección,

⁴⁴⁵ En el ámbito local, la Ley de Función Pública de Extremadura determina que además de dichas especificaciones, para el directivo de las administraciones locales resultan de aplicación los artículos 32 bis y 130 y concordantes de la Ley 7/1985 de la Ley de Bases de Régimen Local.

⁴⁴⁶ De conformidad con el artículo 3 de la ley, tienen la consideración de alto cargo los secretarios generales, directores generales de las Consejerías y titulares de otros órganos constituidos con nivel asimilado a los dos anteriores; así como las personas que asuman la máxima dirección de los organismos, empresas, sociedades, fundaciones, consorcios y resto de entidades del Sector Público Autonómico.

- coordinación,
- evaluación y mejora de los servicios, recursos o programas presupuestarios,
- rendición periódica de cuentas.

Así mismo, el elemento troncal sobre el que pivota la concepción directiva es la vinculación en la toma de decisiones, entendiéndose por tal la acción de compartir los objetivos y prioridades marcados por la acción de gobierno y procurar su consecución con dedicación plena y exclusiva, asumiendo las limitaciones y responsabilidades desde una perspectiva profesional.

Para saber si estamos ante un puesto de naturaleza directiva o no, el sistema extremeño remite a lo dispuesto en las relaciones de puestos de trabajo⁴⁴⁷, previa valoración de éstos. En la misma se indicará si el puesto es reservado a personal funcionario, o si por el contrario puede tener naturaleza laboral atendiendo a la naturaleza del proyecto o del programa a desarrollar.

La normativa prevé la posibilidad de nombrar personal directivo a los funcionarios de carrera del grupo A, subgrupos A1 y A2 de cualquier AP en la forma en la que se determine y, en todo caso, *cuando las funciones a desempeñar impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales*. En ningún precepto se define como debe ser la forma de determinar que para la designación del puesto directivo sea necesario pertenecer al subgrupo A1 o A2. En todo caso, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 76 del TREBEP, deberemos estar al nivel de responsabilidad

⁴⁴⁷ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, las relaciones de puestos de trabajo de personal directivo no serán objeto de negociación colectiva.

de las funciones a desempeñar como elemento de objetivación de uno u otro subgrupo de clasificación profesional.

Independientemente de la determinación de pertinencia al subgrupo A1 o A2 del grupo de clasificación A, en el desarrollo de funciones directivas, la norma contempla la sujeción de este personal al cumplimiento de los principios de corresponsabilidad, dedicación⁴⁴⁸, equivalencia y proporcionalidad y tipicidad. También resultan de aplicación y, por lo tanto, deberán ser observados durante el desarrollo de las funciones directivas, lo dispuesto en la CE, el resto del ordenamiento jurídico⁴⁴⁹ y promoviendo los principios de éticos y de buen gobierno fijados en la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y en el artículo 26 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En lo que refiere a la designación y cese del personal directivo, la ley de empleo público extremeña señala dos formas de ser nombrado y cesado⁴⁵⁰. O bien de forma directa mediante acuerdo de Consejo de Gobierno, cuando se determine expresamente, o bien dando cuenta al Consejo de Gobierno en el resto de los supuestos. En todo caso, el procedimiento de designación atenderá a los principios de mérito y capacidad y se realizará mediante procedimientos de publicidad y concurrencia.

El procedimiento de designación de los titulares de los puestos de trabajo directivos deberá determinarse en los estatutos, normas de creación de la entidad o relaciones de puesto de trabajo y, será discrecional.

⁴⁴⁸ Conceptualizado en el artículo 4 de la Ley 1/2014, sujeta el ejercicio de cargo público (dentro del cual se encuentra la categoría de directivo público) al régimen de conflictos de intereses y de responsabilidades determinadas en la referida ley.

⁴⁴⁹ En este sentido conviene traer a colación el artículo 3 de la LRJSP y los principios generales en el expresados, pues estos deberán ser observados por el personal directivo durante el desarrollo de sus funciones en el ámbito territorial y competencial correspondiente.

⁴⁵⁰ En los mismos términos se pronuncia el apartado 1 del artículo 15 de la Ley 1/2014.

Por lo tanto, la norma extremeña no establece legislativamente cual debe ser el procedimiento de designación del personal directivo, dejando libertad a las potestades autoorganizativas de cada entidad para determinar el proceso. Lo que sí determina la ley es la discrecionalidad de la designación del personal directivo, o lo que es lo mismo, mientras que la ley se ausenta de establecer la forma que debe pretender asegurar la profesionalidad de la persona que ocupe el puesto, sí que cierra el mecanismo mediante el cual este será designado y que, una vez más, se caracteriza por tener un alto componente discrecional en la toma de la decisión.

En todo caso y a pesar de no establecer el procedimiento, sí que existen una serie de requisitos legales que deben cumplirse de conformidad con lo dispuesto en la normativa de función pública de Extremadura y que son: 1) el establecimiento de una convocatoria pública, 2) la fijación de los requisitos exigidos para el desempeño del puesto, 3) las funciones inherentes al mismo y, 4) la descripción detallada de los méritos.

Las causas que pueden producir el cese del personal directivo profesional son 3:

- Finalización del mandato directivo.
- Evaluación negativa de su gestión.
- Decisión discrecional del órgano competente para su designación.⁴⁵¹

De esta manera, tanto la designación del personal directivo profesional extremeño como el cese, pivotan bajo la concepción (a veces confianza) que de él tenga el órgano competente para su designación, sin tener que atender este último, a causas objetivas. En este sentido, podemos observar una cierta dinámica que nos

⁴⁵¹ Jiménez Asensio, R., en sus sendas obras, considera que dicha causa de cese refleja una tensión inherente entre la búsqueda de profesionalización y la preservación de cierto grado de control político.

encuadra, el tratamiento del directivo público, aunque la norma no lo diga, más en la órbita de una especie de libre designación *plus*⁴⁵² (por la exigencia de determinadas formalidades en su celebración) que de un verdadero procedimiento de designación que obtenga como resultado el reclutamiento del mejor profesional o como exponen Ramió Matas, C. y Salvador, M. el método selectivo no atiende a las necesidades de un proceso de selección puramente meritocrático.

Los otros dos elementos sobre los cuales se configura el diseño normativo del directivo público profesional de Extremadura son la responsabilidad por la gestión, denominada evaluación de resultados y las retribuciones e indemnizaciones del personal directivo.

Respecto de la responsabilidad por la gestión, la norma nos establece el carácter anual que debe tener la evaluación del directivo público profesional⁴⁵³. El carácter de esta evaluación es de mínimos, pues la ley utiliza el término «al menos». No se configura en la norma el modelo que debe tener dicha evaluación del desempeño, solo que la misma estará sujeta a los principios recogidos en el artículo 13 del TREBEP y que la misma reproduce (eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con las metas y los objetivos que les hayan sido fijados).

Una novedad que incorpora la norma de función pública de Extremadura respecto de lo dispuesto en el artículo 13 del TREBEP y que también se contempla en la Ley 1/2014, es la posibilidad de redefinir los objetivos y las metas en función de las políticas públicas del momento. No se establece como debe suceder dicha redefinición de objetivos y como afecta la modificación de éstos al desarrollo y

⁴⁵² En este sentido el artículo 121 de la Ley 13/2015 establece la libre designación como el sistema de provisión de los puestos directivos en atención a la especial responsabilidad que representan estos puestos.

⁴⁵³ En términos similares se pronuncia la Ley 1/2014, en el artículo 16 de la misma, si bien, precisando que los sujetos de evaluación son los órganos directivos y no el personal directivo público profesional.

adaptabilidad del directiva y desempeño de estas. Más aun cuando el cese de este puede producirse de manera discrecional por el órgano competente para la designación.

La evaluación se llevará a cabo por superiores jerárquicos o aquellos que cumplan con criterios de fiabilidad, objetividad, imparcialidad y evidencia en sus evaluaciones. Dichos criterios no se encuentran definidos en la norma de tal manera que se entiende que deberán ser las directrices internas de cada AP las que deberán establecer que se concibe por cada uno de ellos. Eso sí, en la evaluación se tendrán en cuenta los criterios de:

- Establecimiento y evaluación de objetivos.
- Diseño, planificación y gestión de proyectos.
- Dirección de personas.
- Gestión de recursos materiales, financieros, tecnológicos o personales.

En relación con el criterio de la gestión de los recursos la norma parece mostrar un carácter flexible y abierto al determinar que éstos deben ser observados «especialmente» y no «únicamente».

Derivado del resultado de la evaluación de resultados las normas de aplicación prevén la posibilidad de establecer un porcentaje de las retribuciones del personal directivo. Dicha retribución está sujeta a una serie de límites: 1) tener el carácter de no fijo y, 2) no superar el 15% del total de retribuciones del puesto⁴⁵⁴. En todo caso,

⁴⁵⁴ En este sentido, el artículo 57 de la Ley 13/2015 las conceptualiza dentro del marco de las retribuciones complementarias, cuya percepción no es ni fija ni periódica en el tiempo y requiere de una previa planificación de los objetivos a alcanzar y su posterior evaluación. Éstas deberán ser objeto de publicidad y comunicadas a la representación sindical y, en el caso directivo, retribuirá especialmente los resultados obtenidos de su gestión.

el establecimiento de estas se concretará en las normas de creación o estatutos de la entidad.

Por otro lado, las retribuciones anuales del personal directivo profesional presentan otros límites en términos de cómputo en su conjunto, de carácter e incluso en términos de nulidad. Así pues, éstas no pueden superar las previstas para los directores generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículo 17.2 de la Ley 1/2014), requerirán la aprobación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, sin tener, en ningún caso, carácter de consolidable (artículo 25.2 de la Ley 13/2015) y, se consideraran nulas de pleno derecho cuando superen las previsiones establecidas anteriormente, concurriendo en la exigencia de posibles responsabilidades disciplinarias y económico-presupuestarias (artículo 17.4 de la Ley 1/2014).

Así mismo, en aplicación de los principios generales de la Ley 1/2014 durante la vigencia del nombramiento o contrato, el personal directivo se sujeta a la plena y exclusiva dedicación y se somete a: 1) el régimen de conflicto de intereses, 2) el régimen de responsabilidades y 3) el deber de formulación de las correspondientes declaraciones de actividades, bienes, derechos, intereses y rentas.

Finalmente, fuera del diseño normativo de la dirección pública profesional pero sujetos a las previsiones a razón del cargo público que ostentan, cabe mencionar, las ideas principales del régimen de conflicto de intereses, responsabilidades y el deber de declarar sus actividades, bienes, derechos, intereses y rentas.

Del régimen de conflicto de intereses, declaraciones de actividades, bienes, derechos, intereses y rentas y de responsabilidades destacamos las siguientes ideas:

- Sitúa su regulación en el Título III de la Ley 1/2014 y basa su ejercicio en los principios de 1) profesionalidad, competencia y plena dedicación, 2)

prohibición de remuneraciones o pensiones y, 3) el deber de abstención y lealtad. Dichos principios son vertebradores del sistema.

- En el ejercicio y desempeño de sus funciones el personal directivo está sujeto a las especificidades determinadas en la ley, en lo que refiere a la compatibilidad o incompatibilidad de determinadas actividades, así como al procedimiento de declaración de ésta y las consecuencias de la misma.
- Cesado del cargo y durante los dos años siguientes el directivo público estará limitado en el ejercicio de determinadas actividades, en el sentido de que, no podrá desempeñar por sí o por personas interpuestas, cargos de todo orden en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con el ámbito competencial del sector público autonómico en que hayan desarrollado su cargo, así como no podrán desempeñar cargos retribuidos en fundaciones, asociaciones y demás instituciones que, aun no teniendo ánimo de lucro, recibieran ayudas o subvenciones por parte de la entidad pública en la que desempeñaba el cargo público o celebrar por sí mismos o a través de sociedades o empresas participados por ellos directa o indirectamente en más del 10 por ciento contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con las AAPP, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas. Tampoco podrán actuar en expedientes en los que hayan intervenido (artículo 34 de la Ley 1/2014).
- Se establece la obligación de efectuar la declaración de actividades durante el ejercicio de su cargo, así como una declaración en relación con la contratación con todas las AP y entidades participadas, de la unidad familiar y aquellos con los que presentan una relación análoga conyugal.
- Derivado del conflicto de intereses se establece el régimen de responsabilidades. Estas como viene siendo un clásico del derecho administrativo, se clasifican según su gravedad en: leves, graves y muy graves. En función de la gravedad la ley les apareja una sanción, siendo para

las leves el requerimiento fehaciente del cumplimiento de la obligación, para las graves la publicación en el DOE y portal de transparencia y participación ciudadana del nombre de los infractores y la infracción en un plazo de 15 días, y para las muy graves el cese inmediato del cargo o puesto.

- De manera independiente a lo anterior, se deberán observar las posibles responsabilidades penales, civiles o administrativas en que haya podido incurrir el infractor.
- Se prohíbe la ocupación en cargo público durante 5 – 10 años a aquellos infractores que hayan sido destituidos de un cargo público por la comisión de una infracción muy grave.

En suma, el análisis realizado revela ciertos aspectos a tener en consideración en el diseño de la regulación de la dirección pública profesional extremeña. Estos son los siguientes:

- **Tensión entre incentivación y control:** El sistema retributivo, aunque flexible, podría resultar insuficiente para atraer talento de alto nivel, especialmente del sector privado.
- **Rigidez en las limitaciones post-cargo:** Las restricciones post-empleo, aunque necesarias para prevenir conflictos de intereses, podrían desincentivar la movilidad público-privada, limitando la transferencia de conocimientos y prácticas innovadoras.
- **Énfasis en la transparencia:** El régimen de declaraciones y conflicto de intereses refleja un compromiso con la integridad pública, aunque su efectividad dependerá de la implementación y supervisión real.
- **Severidad de las sanciones:** El régimen de responsabilidades, especialmente para faltas muy graves, podría generar una cultura de

aversión al riesgo, potencialmente limitando la innovación en la gestión pública.

- **Complejidad normativa:** La dispersión de las regulaciones entre diferentes leyes podría dificultar su comprensión y aplicación coherente.

El marco normativo extremeño para la dirección pública profesional refleja un esfuerzo por equilibrar la profesionalización, la ética pública y el control. Sin embargo, la rigidez en ciertos aspectos, como las limitaciones post-cargo y el régimen sancionador, podría obstaculizar la atracción y retención de talento directivo de alto nivel. El éxito de este modelo dependerá de su capacidad para adaptarse a las necesidades cambiantes de la gestión pública moderna, manteniendo altos estándares éticos sin comprometer la eficacia y la innovación.

4.2.3.4. La Rioja

El sistema normativo vigente en materia de función pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja lo encontramos recogido en la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja. La ley, publicada en el Boletín Oficial de la Rioja, recoge los principales aspectos de la regulación directiva en el Título II, capítulo II de ésta, artículos 9 a 12.

Dicha regulación aborda en términos generales y novedosos para la CCAA Riojana:

- El concepto del directivo público profesional.
- El procedimiento de designación del personal directivo público profesional.
- La evaluación de resultados del personal directivo público profesional.
- El régimen jurídico aplicable al personal directivo público profesional.
- Los puestos de trabajo del personal directivo público profesional.

- Los instrumentos de ordenación de la Dirección Pública Profesional.

En cuanto al concepto de directivo público, en los mismos términos que se pronunció el TREBEP, se pronuncia la CCAA. En este sentido, la norma define el personal directivo público como aquel que desarrolla funciones directivas, no formando parte de la dirección pública profesional los puestos de nivel directivo que tengan la consideración de alto cargo.⁴⁵⁵

Dicha definición, como expone Jiménez Asensio, R., refleja un intento de estandarización con el marco nacional, aunque plantea desafíos en la delimitación precisa entre directivos públicos y altos cargos.⁴⁵⁶

En todo caso, la ley determina una serie de funciones de carácter ejecutivo, susceptibles de ser desempeñadas por personal directivo profesional, siguiendo los criterios e instrucciones del alto cargo, con autonomía funcional -no definida en la norma- y sujeción a los programas y objetivos. Estas funciones se determinan en el artículo 30.2 de la Ley de función pública y son las siguientes:

- a) Las referidas al establecimiento, evaluación y seguimiento de objetivos.

⁴⁵⁵ Para saber quien ostenta la consideración de alto cargo en la CCAA de la Rioja debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 y 6, entre otros, de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Estos estructuran la Administración General de la Rioja en Consejerías, al frente de las cuales se encuentra el Consejero. Excepcionalmente, podrán crearse Viceconsejerías. Bajo la autoridad del Consejero se estructuran con nivel de dirección General: 1) la Secretaria General Técnica y, 2) las Direcciones Generales necesarias. Bajo de la autoridad del Director General y con carácter excepcional, podrán constituirse Subdirecciones Generales u órganos asimilados. De conformidad con el apartado quinto del artículo 6 los titulares de los órganos previstos tienen la consideración de Alto Cargo.

⁴⁵⁶ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

- b) La participación en la planificación, definición y ejecución de programas aprobados por los órganos administrativos, bajo la dirección del alto cargo del que dependan.
- c) La planificación, coordinación, evaluación, innovación y mejora de los servicios y proyectos de su ámbito competencial.
- d) La dirección de personas, gestión de recursos, control y ejecución del presupuesto en el ámbito de sus competencias.
- e) La asunción de un alto nivel de autonomía y de responsabilidad en el cumplimiento de sus objetivos.

Como se ha analizado en anteriores normativas, de acuerdo con los estudios realizados por autores como Hood, podemos observar cómo estas funciones reflejan un enfoque basado en la gestión por resultados y la autonomía funcional, alineándose con los principios de la NGP. Sin embargo, la falta de definición precisa de «autonomía funcional» podría generar ambigüedades en su aplicación práctica.

Los puestos directivos públicos de la Rioja están sometido a las previsiones de la disposición adicional segunda de la 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, relativa al régimen de incompatibilidades.

Estos puestos se sitúan bajo los órganos administrativos en los que se estructura el sector público de la CCAA de la Rioja, no pudiendo existir puestos de estas características dependientes o situados bajo otros puestos de dicha naturaleza.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en la norma de función pública de la CCAA de la Rioja respecto del directivo público profesional de la Universidad de la Rioja, EELL de la CCAA y sociedades públicas, fundaciones públicas y consorcios de la

CCAA, se deberá estar a lo dispuesto en ésta y en las legislaciones sectoriales de cada una de las anteriores, siendo de aplicación, por ejemplo para las EELL, las disposiciones básicas en materia directiva establecidas en la LRBRL en conjunto con las previsiones de la norma de función pública.

A tenor de lo anterior, se observa que la norma no acaba de concretar que puestos son directivos o no. Ello obliga a realizar una lectura conjunta de la ley de función pública y la ley de organización de la CCAA de la Rioja, donde una vez excluidos los «órganos» que tienen la consideración de alto cargo y entrando en el plano administrativo, el artículo 7 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, Organización del Sector Público de la CCAA de la Rioja establece que los órganos podrán estructurarse de forma jerárquica en: servicios, áreas, secciones y negociados o unidades administrativas asimiladas, dedicando el Título I, capítulo III, artículos 13 a 16 a la definición de los mismos.⁴⁵⁷

Si atendemos a las funciones que, principalmente, se recogen para cada una de estas unidades administrativas y las determinadas en el artículo 30.2 de la ley de función pública antes referidas se podría llegar a una primera conclusión en la que se entendiese que puestos del sector público de la CCAA de la Rioja tienen la

⁴⁵⁷ En el análisis de los conceptos de cada una de estas unidades administrativas tampoco se observa la determinación de si son puestos o no directivos.

Artículo 13. Los Servicios. Los Servicios son las unidades administrativas de superior nivel funcional de las Consejerías, a las que corresponden, además de las funciones específicas que tengan atribuidas, *las funciones de planificación, coordinación, dirección y control* de las unidades administrativas de ellos dependientes.

Artículo 14. Las Áreas. Las Áreas son unidades administrativas de apoyo dependientes de los Servicios, o en su caso los órganos administrativos, a las que *corresponden funciones de informe y propuesta* de las cuestiones pertenecientes al ámbito que tienen atribuido, *así como la dirección, coordinación y control de las actividades desarrolladas por las Secciones o unidades de ellas dependientes.*

Artículo 15. Las Secciones. Las Secciones son unidades administrativas dependientes de los órganos administrativos, Servicios o Áreas, y les corresponden las *funciones de ejecución, informe y propuesta de las cuestiones pertenecientes al ámbito que tienen atribuido, así como la dirección, coordinación y control* de las actividades desarrolladas por los Negociados o unidades asimiladas de ellas dependientes.

Artículo 16. Los Negociados. Los Negociados son unidades administrativas, dependientes de algunas de las enumeradas en los artículos anteriores, a las que se les atribuyen las *funciones de tramitación, inventario, si procede, y archivo* de los asuntos que tengan asignados.

consideración de directivos. De éstos, en atención al desarrollo de funciones y su no consideración de alto cargo reduciríamos las posibilidades a los puestos de servicios, *áreas y secciones*⁴⁵⁸ y, de entre estas unidades administrativas, por su posición y funcionalidad, entendemos que serían los puestos de servicios aquellos que encajarían mejor en el supuesto de hecho. Más, conviene insistir en que no hay ninguna previsión legislativa que indique tal conclusión, siendo fruto de un análisis normativo el resultado de esta y que, como analizaremos a continuación, en relación con otros preceptos normativos, puede dar pie a otro tipo de conclusiones.

Otra conclusión podría ser entender que los puestos de servicios, áreas y secciones son considerados puestos de estructura orgánica inherente a la CCAA de la Rioja y que, en la actualidad no existan puestos de dirección pública profesional.

En lo que respecta al procedimiento de designación del personal directivo público profesional no se observan grandes avances o diferencias sustantivas respecto de otros modelos autonómicos. En este sentido, la norma reproduce los principios y criterios normativos del artículo 13.2 del TREBEP, adicionando a éstos los criterios de competencia profesional y experiencia como elementos a tener en consideración a la hora de determinar el procedimiento. Tampoco se observa en la norma la conceptualización y, consecuente, dotación de contenido de los mismos.

Para proceder a designar el personal directivo público se requerirá que, previamente, se elabore una memoria justificativa que «acredite la imposibilidad de asumir a través de la estructura orgánica y funcional existente los objetivos asignados al proyecto, plan o programa de que se trate» (artículo 10.2 de la Ley 9/2023).

⁴⁵⁸ Tal conclusión tendrá repercusión en el diseño del sistema de provisión de estos puestos de trabajo, el cual se verá afectado por las previsiones específicas del procedimiento de designación del personal directivo establecidas en el artículo 10 de la ley de función pública.

De la lectura conjunta de este precepto con el modelo organizativo de la CCAA de la rioja, dos son las conclusiones a las creemos se puede llegar, y que son: 1) Que la ley de organización y de función pública de la CCAA de la Rioja no determina que puestos son directivos y por lo tanto deberá ser cada AP la que, previa memoria justificativa, en la correspondiente relación de puestos de trabajo determine la constitución de un nuevo puesto de trabajo, concrete sus funciones, establezca la correspondiente denominación y considere tal puesto como puesto de dirección pública y; 2) Que las relaciones de puestos de trabajo, fuera de los servicios, áreas y secciones orgánicas y funcionales existentes, considere y justifique la necesidad de crear un nuevo, por ejemplo, servicio y derivado de las funciones que deba desarrollar lo considere un puesto de dirección pública profesional.⁴⁵⁹

Los puestos directivos requieren convocatoria pública. El sistema establece la obligación de especificar *los criterios de idoneidad, competencia profesional y experiencia exigida para su provisión* en la relación de puestos de trabajo específica y aprobada por el Consejo de Gobierno.

Tanto la relación de puestos de trabajo específica como la convocatoria tendrán carácter público y serán publicadas en el BOR. Asimismo, en aras de garantizar la publicidad y concurrencia la convocatoria también se publicará en cualquier medio y se difundirán en la sede electrónica de la AP de la CCAA de la Rioja.

Para poder acceder se requiere estar en posesión de titulación universitaria de grado o titulación equivalente, así como la acreditación de la experiencia y conocimientos necesarios. En concreto, en el ámbito de la Administración General de la Rioja y sus organismos públicos, únicamente, podrán acceder:

⁴⁵⁹ En atención a la propia configuración que la norma de organización de la CCAA de la Rioja da de la unidad administrativa denominada “servicio”, su posición en la estructura orgánica y las funciones establecidas en la ley de función pública, como se ha adelantado, entendemos que serían los puestos de servicios aquellos que encajarían mejor en el supuesto de hecho de la dirección pública profesional.

- Funcionarios de carrera pertenecientes a cuerpos o escalas del grupo A, subgrupo A1 y A2, y que tengan al menos, 1) un nivel 24 y el grado de carrera profesional II⁴⁶⁰ o, 2) una antigüedad de 10 años en dicho subgrupo.

Dichos puestos serán provistos por personal funcionario de carrera o por personal laboral fijo. Excepcionalmente, definiendo tal circunstancia en la relación de puestos de trabajo específica, podrá preverse que sea ocupado por personal ajeno a las mismas.

Por otro lado, la norma configura una evaluación periódica, sin establecer la periodicidad, sujeta a los objetivos fijados. Objetivos que, pueden ser redefinidos.

Dicho sistema de evaluación por resultados se determinará por reglamento, respetando en todo caso una serie de criterios, que son: 1) establecimiento y evaluación de objetivos, 2) diseño, planificación y gestión de proyectos, 3) dirección y gestión de personas y 4) gestión de recursos materiales, financieros o tecnológicos. Además, en el acuerdo de nombramiento podrá establecerse un sistema de incentivos y la incorporación de un sistema de retribuciones variables.

Finalmente, uno de los aspectos más importantes es el establecido en el artículo 12.5 de la ley de función pública de la Rioja, según el cual, el cese de los puestos que integran la Dirección Pública Profesional tendrá carácter discrecional y no dará

⁴⁶⁰ En la Rioja, la carrera horizontal encuentra su regulación en el Decreto 20/2022, de 18 de mayo, por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la CCAA de la Rioja y sus organismos autónomos. De acuerdo con el artículo 5 de dicha norma, los grados en que se integra la carrera horizontal son IV, definiendo ésta el progreso de desarrollo profesional alcanzado por el personal. Para acceder y progresar se deberá cumplir los requisitos del artículo 6 y la permanencia mínima del artículo 7 (siendo de 6 años en el mismo cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional, desde la adquisición del Grado I). Para más detalle del mismo véase: <https://www.larioja.org/empleados/es/carrera-profesional> y consúltese el manual de curso sobre la carrera horizontal disponible en: <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/empleados/images?idMmedia=1406492>.

derecho a indemnización alguna, determinando que, cuando sea funcionario de carrera, le serán de aplicación las garantías previstas para la provisión de puestos de libre designación.

En suma, el análisis realizado el diseño de la dirección pública profesional de la Rioja refleja un intento de profesionalización, pero presenta desafíos significativos en su implementación práctica. La ambigüedad en la definición de puestos directivos y los requisitos restrictivos de acceso podrían limitar el alcance y efectividad del modelo. El éxito de esta iniciativa dependerá de la capacidad de la administración riojana para clarificar estos aspectos y desarrollar una interpretación que permita una verdadera profesionalización de la función directiva pública.

4.2.3.5. Galicia

El marco normativo principal de la dirección pública profesional en Galicia encuentra su asiento en la Ley 2/2015, de 29 de abril de empleo público de Galicia. Publicada en el Diario Oficial de Galicia (en adelante DOG), contempla el título III «clases de personal», capítulo II «personal directivo», artículos 33 a 36 a regular la materia.

La ley de empleo público gallega se encarga de establecer el régimen jurídico esencial de la dirección pública profesional, remitiendo a reglamento el resto del desarrollo complementario no legislado. La norma dispone que la finalidad de dicha figura es profesionalizar las tareas directivas y gerenciales. De manera complementaria, también se deberán tener en cuenta las previsiones de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia.

En el desarrollo normativo de la dirección pública profesional, los ejes legislativos sobre los que pivota la regulación se basan en:

- Establecimiento de una carrera directiva profesional.

- Obertura general para ocupar dichos puestos al personal funcionario de carrera y personal laboral fijo de las AP.
 - Se exceptiona el personal directivo público profesional de las entidades públicas instrumentales, excluidos los organismos autónomos.

- Acceso y permanencia conforme a criterios objetivos y mediante procesos donde rijan los principios de mérito, capacidad e idoneidad.

- Promoción dentro de los puestos directivos.

- Retribuciones basadas en el cumplimiento de objetivos.

Para dar cumplimiento a los anteriores ejes la norma positiviza el contenido en los artículos 33 a 36 de la siguiente manera:



Esquema 18: Regulación del directivo público profesional en la Ley de empleo público de Galicia. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

En lo que refiere al concepto de personal directivo, la ley de empleo público de Galicia dispone que tiene la condición de personal directivo las personas que desarrollan funciones directivas profesionales en las AP de la CCAA de Galicia, las EELL gallegas, entidades públicas instrumentales del sector público de la CCAA y de las EELL gallegas y las universidades públicas gallegas.⁴⁶¹

La ley también determina que funciones son consideradas directivas. En este sentido, el ámbito de la dirección pública queda circunscrito a las tareas de carácter 1) gerencial, 2) dirección, 3) coordinación de aquellas unidades administrativas dependientes de éstos.

Los puestos que reúnan la condición de personal directivo se deben contemplar en una relación de puestos directivos análoga a la relación de puestos de trabajo. En

⁴⁶¹ Se establece la obligación de estas AP de disponer de registros del personal directivo a su servicio y del personal directivo al servicio de las entidades públicas instrumentales vinculadas o dependientes.

este sentido, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la misma, tienen la consideración de puestos de trabajo directivos:⁴⁶²

- las vicesecretarías generales,⁴⁶³
- las subdirecciones generales,⁴⁶⁴
- las secretarías territoriales⁴⁶⁵ y,
- las jefaturas territoriales.⁴⁶⁶

⁴⁶² Para un mayor estudio se aconseja la lectura del Título I, capítulo II, artículo 23 y ss. de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. En este sentido, la Administración general de la CCAA de Galicia se organiza en consejerías atendiendo al principio de división material de competencias, mediante órganos centrales y territoriales. Dentro de estos órganos se encuentra la división entre órganos superiores y de dirección.

De conformidad con el artículo 25 de dicha ley, son órganos superiores: 1) la Presidencia de la Xunta de Galicia, 2) las consejerías, 3) la vicepresidencia o vicepresidencias y, 4) las secretarías generales. Por otro lado, son órganos dirección: 1) las secretarías generales técnicas, 2) las direcciones generales y equivalentes, 3) las vicesecretarías generales, 4) las subdirecciones generales, 5) las delegaciones territoriales, 6) las secretarías territoriales y, 7) las jefaturas territoriales.

⁴⁶³ Reguladas en el artículo 32 de la Ley 16/2010 presentan el siguiente esquema: 1) pueden existir en cada secretaria general técnica, 2) tienen nivel orgánico de subdirección general y 3) tienen atribuidas funciones de coordinación y apoyo en la dirección y gestión de la actividad de la secretaria general técnica, en la ejecución de los proyectos, objetivos o actividades que le sean asignados y todas aquellas atribuidas en el correspondiente decreto de estructura orgánica.

⁴⁶⁴ Reguladas en el artículo 33 de la Ley 16/2010 presentan el siguiente esquema: 1) pueden existir en cada secretaria general, secretaria general técnica y en cada dirección general y 2) además de las competencias específicas determinadas en el decreto de estructura orgánica son funciones propias de ésta la coordinación y apoyo en la dirección y gestión de la actividad, ejecución de los proyectos, objetivos o actividades que le sean asignados por el órgano directivo, elaboración de los programas de actuación específicos y resolución de conflictos de atribuciones entre los órganos dependientes.

⁴⁶⁵ Reguladas en el artículo 34 de la Ley 16/2010 presentan el siguiente esquema: 1) Existen en cada delegación territorial, 2) tienen nivel orgánico de subdirección general y 3) tienen atribuidas funciones de apoyo y asesoramiento a la persona titular de la delegación territorial y sustitución de la persona titular en caso de vacante, ausencia o enfermedad, aquellas delegadas y todas aquellas atribuidas en el correspondiente decreto de estructura orgánica.

⁴⁶⁶ Reguladas en el artículo 35 de la Ley 16/2010 presentan el siguiente esquema: 1) Son los órganos de ejercicio de las competencias administrativas en cada una de las consejerías y 2) tienen el alcance que la estructura orgánica de la consejería les delegue. La finalidad de éstas es aportar una mayor eficacia en la gestión administrativa.

En el ámbito de las entidades públicas del sector público autonómico, tendrán la consideración de puestos directivos los equivalentes que figuren así en los instrumentos de ordenación del personal.

Los puestos de directivo público profesional están abiertos a personal funcionario de carrera y personal laboral fijo al servicio de las AP. En este sentido, la norma reseña que la adquisición de tal condición basada en los principios de mérito y capacidad, así como los criterios de idoneidad, mediante procedimientos donde se garantice la publicidad y la concurrencia.

Se establece la configuración de una carrera directiva basada en la progresión en los grados de especialización. Dicha carrera será la que determinará los puestos directivos a los que se podrá acceder en la relación de puestos directivos.

Los puestos de dirección pública profesional serán provistos por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública garantizando la publicidad y concurrencia.

La norma incluye la cláusula de un pacto de permanencia y no competencia poscontractual los dos años siguientes a la extinción del contrato de alta dirección. Cláusula que en aplicación de las previsiones del RD 1382/1985, entendemos resulta de aplicación directa para dicha tipología de contratos.

Más interesantes resultan las causas que suponen el cese en un puesto directivo. Éstas, determinadas en el artículo 34.6 de la ley de empleo público de Galicia hacen referencia a:

- causas objetivas vinculadas a una evaluación negativa del desempeño,
- la pérdida de la confianza o,

- graves y continuadas dificultades de integración en el equipo directivo.

Una vez más, la norma prevé la pérdida de confianza, elemento de consideración subjetiva y apreciación discrecional, como forma de cese en los puestos directivos. Otro de los elementos que también resultan novedosos en la norma es la determinación del cese del puesto directivo por las «graves y continuadas dificultades de integración en el equipo directivo». Esta causa será apreciada por el órgano superior jerárquico. En ningún momento se determina que debe entenderse por integración en el equipo y cuáles son los elementos objetivos que permiten justificar tal decisión, de tal manera que, podemos concluir que, entre las causas de cese, se encuentran dos con un carácter abiertamente discrecional y subjetivo que poco tienen que ver con los motivos plasmados en la exposición de motivos y que hacían referencia a la vinculación de la continuidad en el puesto directivo al cumplimiento de objetivos.

La norma prevé que sean dos los elementos a tener en consideración a la hora de determinar el total de la retribución del directivo. En este sentido, la norma determina un elemento retributivo de carácter fijo⁴⁶⁷ basado en una serie de ítems:

⁴⁶⁷ En concreto, la norma remite al contenido del artículo 143 con los ítems establecidos anteriormente. El artículo 143 “retribuciones del personal directivo” determina lo siguiente:

1. La parte fija de las retribuciones del personal directivo prevista en el apartado primero del artículo 35 estará integrada por:

- a) Las retribuciones básicas, integradas por el sueldo y, en su caso, los trienios, así como por los componentes de estos en las pagas extraordinarias.*

El sueldo y los trienios del personal directivo que tenga la condición de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo se corresponderán a los del subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga grupo, al que pertenezca, o a los conceptos retributivos equivalentes del personal laboral. En los demás casos se percibirá como retribuciones básicas exclusivamente el sueldo del subgrupo o grupo de clasificación profesional del personal funcionario de carrera que corresponda a la titulación académica que se posea.

- b) Las retribuciones complementarias, que incluirán, en los términos que reglamentariamente se determinen, un complemento de carrera y otro de puesto directivo.*

1) titulación, 2) progresión en la carrera directiva y 3) características del puesto directivo y otro elemento de carácter variable. Este último estará vinculado a la consecución de los objetivos fijados.

En lo que respecta a la evaluación, la norma prevé la periodicidad de ésta, sin detallar el carácter de tal periodicidad, y somete la misma a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados con relación a los objetivos que le hayan sido fijados (de la misma manera que lo realiza el artículo 13.3 del TREBEP). La novedad de la norma es la vinculación de la evaluación a: 1) la continuidad en el puesto (aunque como se ha indicado no es la única causa de cese del puesto), 2) la progresión en la carrera directiva y 3) la cuantía variable de la retribución del personal directivo.

Finalmente, en lo que concierne al régimen disciplinario, el personal directivo está sometido a lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, y en el caso del personal laboral con contrato de alta dirección a lo dispuesto en el régimen disciplinario para el personal laboral. Asimismo, la norma somete a dicho personal a la normativa de incompatibilidades, la cual, con carácter básico, nos sujeta a las disposiciones comprendidas en la LIP.

El análisis realizado del modelo de dirección pública profesional refleja los siguientes aspectos:

- **Ambigüedad en causas de cese:** La inclusión de «pérdida de confianza» y «dificultades de integración» como causas de cese introduce elementos

2. El personal directivo percibirá pagas extraordinarias e indemnizaciones en razón de servicio en los términos establecidos por los artículos 138 y 139 de esta ley.

subjetivos y discrecionales, potencialmente contradictorios con los principios de profesionalización y evaluación objetiva del desempeño.⁴⁶⁸

- **Tensión entre profesionalización y discrecionalidad:** El modelo gallego intenta equilibrar la profesionalización con cierto grado de flexibilidad política, pero la discrecionalidad en el cese podría comprometer la estabilidad y autonomía de los directivos públicos.
- **Carrera directiva:** La implementación de una carrera directiva específica es un avance significativo, aunque su efectividad dependerá de la definición clara de los grados de especialización y su aplicación práctica.
- **Amplitud del ámbito de aplicación:** La extensión del modelo a diversos sectores del ámbito público gallego es ambiciosa, pero podría enfrentar desafíos de implementación debido a las particularidades de cada sector.
- **Evaluación del desempeño:** Aunque se menciona como causa de cese, la norma no detalla los mecanismos específicos de evaluación, lo que podría resultar en aplicaciones inconsistentes o subjetivas.

En este contexto y a modo conclusivo, el modelo gallego de dirección pública profesional representa un avance significativo hacia la profesionalización de la función directiva en el sector público. Sin embargo, la persistencia de elementos discrecionales, particularmente en las causas de cese, podría comprometer la estabilidad y autonomía necesarias para una verdadera profesionalización. El éxito del modelo dependerá de su capacidad para equilibrar la necesidad de flexibilidad política con la garantía de objetividad y meritocracia en la gestión del personal directivo.

⁴⁶⁸ En este sentido se expresan autores como Cortázar Velarde, J.C., mencionados anteriormente en la presente investigación.

4.2.3.6. Valencia

El marco normativo que regula la dirección pública profesional se encuentra regulado Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana (en adelante DOGV), contempla en el Título III «personal al servicio de las administraciones públicas», capítulo II «dirección pública profesional», artículos 21 a 27.

La norma de función pública determina que, en el ámbito de la Presidencia de la Generalitat, las Consellerías, sus organismos autónomos y consorcios es personal directivo quien desarrolla funciones directivas profesionales, no formando parte aquellos que tengan la consideración de alto cargo.⁴⁶⁹

Se establece una remisión al Decreto del Consell para la determinación del régimen jurídico del personal directivo público, nombramiento, y puestos de trabajo.

Asimismo, la norma prevé la aplicación supletoria de las previsiones contempladas en la ley de función pública para aquel personal que ocupe puestos de carácter directivo en:

- Centros e instituciones sanitarias.
- Centros docentes no universitarios.

⁴⁶⁹ Por alto cargo debe entenderse aquel nombrado por decreto del Consell. En este sentido, debemos estar a lo dispuesto en la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, que organiza las Consellerías en tres niveles: órganos superiores, nivel directivo y nivel administrativo (artículos 64 y ss).

- Los órganos superiores son el Conseller y los Secretarios autonómicos.
- El nivel directivo (con la consideración de alto cargo) lo ostentan los Subsecretarios, Directores generales y resto de altos cargos con rango de Director general.
- El nivel administrativo se organizará en subdirecciones generales, servicios, secciones, unidades y negociados.

- Servicios educativos.
- El sector público instrumental de la Generalitat Valenciana.⁴⁷⁰
- La Sindicatura de Comptes, el Sindic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social.
- Las EELL.
- Las Universidades públicas.

La norma sitúa la dirección pública profesional bajo los órganos de dirección política y considera, además de las funciones indicadas específicamente en cada instrumento de ordenación del personal, funciones directivas susceptibles de ser desempeñadas por personal directivo:

- Aquellas que guardan relación con el establecimiento y evaluación de objetivos.
- La participación en la formulación y ejecución de programas y políticas públicas adoptadas en niveles de dirección.
- Aquellas relativas a la planificación, coordinación, evaluación, innovación y mejora de los servicios y proyectos de su ámbito competencial.
- Dirección de personal, gestión de recursos y ejecución del presupuesto.

⁴⁷⁰ En este sentido, hay que estar a las previsiones de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y Subvenciones.

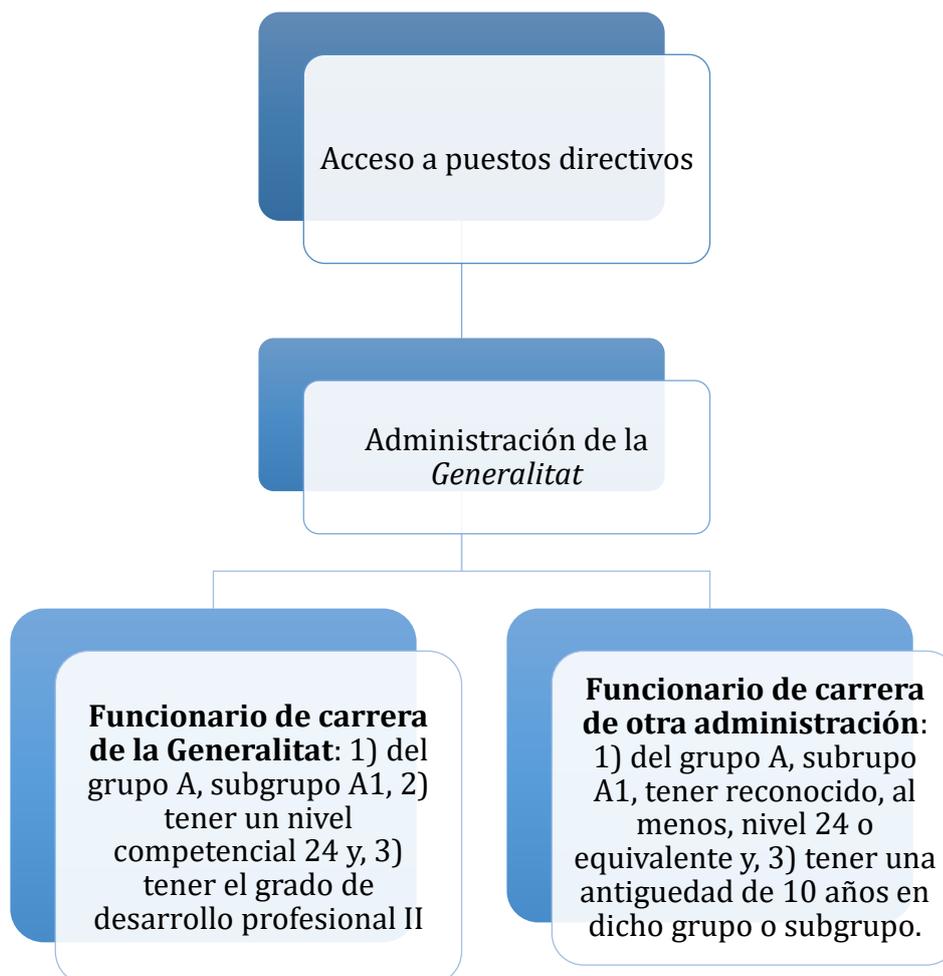
- Aquellas que requieren de la asunción de un alto nivel de autonomía y de responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos.

Para desempeñar los puestos que integran la dirección pública profesional la norma determina cumplir dos requisitos:

- Estar en posesión de titulación universitaria de grado o equivalente y,
- Acreditar la experiencia y conocimientos necesarios.

En lo que se refiere al acceso, la norma establece los requisitos para poder acceder a los puestos de dirección pública profesional, los cuales se determinaran a razón del origen del funcionario de carrera que pretenda acceder. En este sentido, diferencia dos supuestos y tiene en cuenta la carrera profesional del funcionario de carrera que pertenezca a la Administración de la Generalitat.⁴⁷¹

⁴⁷¹ En atención al requisito de la carrera horizontal, debemos acudir al Decreto 186/2014, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat. Este regula en el artículo 5 y 6 el concepto y los grados en que se establece el sistema de carrera profesional horizontal, requiriendo para el acceso al mismo un tiempo mínimo de ejercicio profesional, continuado o interrumpido, en el grado de desarrollo profesional inmediatamente inferior, así como la obtención de la puntuación mínima establecida (artículo 9), necesitando un tiempo de 5 años en el grado profesional I para poder acceder al grado de desarrollo profesional II, de conformidad con el artículo 10.



Esquema 19: Requisitos de acceso a puestos directivos en la CCAA de Valencia. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

Por otra parte, la norma también dedica un precepto, el 25, a la regulación de del procedimiento de designación del personal directivo pública profesional. Precepto que recoge más unas pautas o premisas a seguir que un procedimiento como tal. En concreto, prevé que en el procedimiento de nombramiento se atienda a los principios de publicidad, mérito y capacidad, transparencia y el criterio de idoneidad.

Dichos puestos serán objeto de convocatoria pública, en la cual se especificarán: 1) características, 2) competencias profesionales y 3) los criterios de idoneidad.

El nombramiento recaerá en la persona que ostente la titularidad de la presidencia de la Generalitat o Conselleria correspondiente. Determinante es lo dispuesto en

el artículo 25.2 apartado segundo de la norma cuando la misma determina que se podrá declarar desierto el procedimiento de designación del personal directivo profesional *aun existiendo personal que reúna los requisitos exigidos, si considerara que ninguno cumple los criterios de idoneidad para su desempeño*. Mediante dicha redacción, el legislador otorga una total y absoluta libertad a la persona responsable de la designación del personal directivo, lo cual, reduce el proceso de designación de este a una mera cuestión de confianza de carácter cualificado (por los formalismos normativos establecidos en la norma), donde el cien por cien de la decisión depende de algo tan subjetivo como la idoneidad del personal apreciado por el titular correspondiente.

Respecto del cumplimiento del requisito de publicidad, en la configuración del procedimiento, la norma hace referencia a la publicación de la convocatoria mediante el DOGV y cualquier medio que garantice la publicidad y concurrencia de aspirantes, sin llegar a determinar que medios garantizan la publicidad y la concurrencia y, también regula que las mismas se difundirán en la sede electrónica de la Generalitat.

Los puestos que integran la dirección pública profesional están sujetos a la evaluación de resultados positivizada en el artículo 26 de la norma, remitiendo al desarrollo reglamentario el sistema de evaluación. De acuerdo con la misma, y como hemos analizado en los diseños de otras CCAA, esta tiene carácter periódico (sin concretar tal periodicidad) y están sujetos a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con las metas y objetivos que les hayan sido fijados. Dichos objetivos podrán ser redefinidos.

El sistema de evaluación deberá responder a los criterios de 1) establecimiento y evaluación de objetivos, 2) diseño, planificación y gestión de proyectos, 3) dirección y gestión de personas y 4) gestión de recursos materiales, financieros o tecnológicos.

El acuerdo de nombramiento se podrá establecer un sistema de retribuciones variables sujeto al resultado de tal evaluación. Más novedoso resulta lo dispuesto en el apartado 3 y 4 de la norma en referencia al acuerdo- programa en el que se fijaran los objetivos, recursos y facultades asignadas y reconocidas al personal directivo público, y la difusión del mismo como medio de garantía de cumplimiento del principio de publicidad.

Por otro lado, la norma, sin aportar grandes innovaciones, de la misma manera que han legislado otras CCAA, prevé que las retribuciones del personal directivo tengan una parte fija y otra variable, sujeta a la evaluación de resultados, excluyendo el complemento de actividad profesional regulado en el artículo 87.2 c) de la misma norma.

Respecto del régimen de incompatibilidades se le aplica la legislación propia de los altos cargos⁴⁷² y finalmente, en referencia al cese, la norma destaca el carácter discrecional de éste, sin derecho a indemnización, o por renuncia del propio personal.

En todo caso, del análisis normativo expuesto podemos concluir que tanto el acceso como el cese del personal que desempeña funciones directivas es de carácter discrecional, recayendo ambas acciones sobre la confianza que tenga en él, el titular correspondiente.

Más allá de lo anterior y con un carácter meramente complementario, la norma dedica unas previsiones a establecer que la formación del personal directivo

⁴⁷² En este sentido, deberán tenerse en cuenta las previsiones de la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos, cuyo objeto es regular las incompatibilidades de los altos cargos de la administración de la Generalitat y la declaración de actividades, bienes e intereses de los mismos y de otros cargos públicos, así como regular las incompatibilidades una vez se produzca el cese de los altos cargos de la administración de la Generalitat para evitar los conflictos de intereses.

público profesional es competencia de la Escuela Valenciana de Administración Pública.

En este contexto, el análisis realizado revela, respecto del modelo de dirección pública profesional de la CCAA de Valencia, los siguientes aspectos:

- **Tensión entre meritocracia y discrecionalidad:** La amplitud en la interpretación de «idoneidad» podría socavar los principios de mérito y capacidad.
- **Ambigüedad en la publicidad:** La falta de especificidad en los medios de difusión podría resultar en prácticas heterogéneas y potencialmente limitadas.
- **Evaluación del desempeño:** Aunque se establecen criterios generales, la remisión a desarrollo reglamentario podría retrasar la implementación efectiva del sistema.
- **Innovación en transparencia:** La publicidad del acuerdo-programa representa un avance significativo, aunque su impacto real dependerá de la accesibilidad y comprensibilidad de la información difundida.
- **Retribución variable:** Su efectividad como incentivo dependerá de la objetividad y robustez del sistema de evaluación.

Por todo ello, el modelo valenciano de dirección pública profesional presenta avances significativos, particularmente en términos de transparencia y vinculación de objetivos con evaluación y retribución. Sin embargo, la persistencia de elementos de alta discrecionalidad en la selección podría comprometer la profesionalización efectiva del sistema. El éxito del modelo dependerá crucialmente del desarrollo reglamentario posterior y de la capacidad de la

administración valenciana de equilibrar la necesaria flexibilidad en la gestión directiva con garantías robustas de meritocracia y objetividad.

4.2.3.7. Andalucía

El marco normativo de la dirección pública Andaluza encuentra su principal base jurídica en la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, contempla la Dirección Pública Profesional en el Título II, artículos 19 a 27.

Decimos principal, porque, como indica el plan estratégico de los recursos humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023- 2030, en la Administración General de la Junta de Andalucía no está regulada la figura del personal directivo Público Profesional, si bien sí se contempla en la ley de Función Pública de Andalucía.⁴⁷³ En este sentido, procederemos a analizar los avances normativos expuestos en la misma.

La norma inserta el título II en la ley de función pública, mediante una serie de previsiones que pretenden configurar los elementos esenciales de la dirección pública profesional. Todo ello en aras de profesionalizar y mejorar el funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía. Las ideas sobre las que pivota el diseño andaluz son las siguientes:

- Determinación subjetiva del personal directivo y relación de puestos de dirección.

⁴⁷³ Junta de Andalucía. Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública. (2023). Plan estratégico de los recursos humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023 – 2030. Pág. 27. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-10/CJALFP-231027-Plan%20estrat%C3%A9gico%20RRHH%202023-2030.pdf>

- Diferenciación de dos tipologías de puestos directivos: 1) puestos directivos profesionales desempeñados por altos cargos y 2) puestos directivos profesionales desempeñados por personal funcionario de carrera, laboral fijo y estatutario fijo.
- Establecimiento del régimen jurídico y retributivo.
- Creación del acuerdo de gestión como instrumento jurídico canalizador de las condiciones y objetivos a cumplir en el desempeño del puesto directivo.
- Fijación de la duración del mandato.
- Determinación del procedimiento de selección del personal directivo y establecimiento de los principios a los que se debe sujetar.
- Creación de la Comisión independiente de selección del personal directivo.
- Regulación de los nombramientos y ceses del personal directivo público profesional.
- Establecimiento de un sistema periódico de evaluación del cumplimiento de los acuerdos de gestión.
- Determinación de la formación del directivo público profesional.
- Remisión legal para la creación del Estatuto directivo profesional.

Así pues, se considera personal directivo público profesional a aquellas personas que desempeñan los puestos de estructura orgánica de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial, catalogados como tal en la relación de puestos de dirección pública profesional. A su vez, estos puestos se clasificarán en puestos directivos desempeñados por

altos cargos y puestos directivos desempeñados por funcionario de carrera o laboral fijo. Susodicha condición determinará el régimen jurídico aplicable.

La norma determina que se consideran puestos a desempeñar por personal directivo profesional con la consideración de alto cargo⁴⁷⁴, los siguientes:

- Las secretarías generales técnicas.
- Las direcciones generales.
- Las delegaciones provinciales o territoriales.

La norma contempla que esta tipología de directivos se encuentren sujetos a su regulación específica y que para acceder a dichos puestos tengan titulación universitaria o equivalente, así como acreditar las competencias profesionales, experiencia y conocimientos necesarios.

Por otro lado, la norma dispone que se catalogaran como puestos directivos a desempeñar por funcionario de carrera o laboral fijo los que dependan directamente de cualquier órgano central o periférico y tengan entre sus funciones aquellas calificadas como directivas.⁴⁷⁵ Para acceder a dichos puestos la norma prevé estar en posesión de titulación universitaria requerida para los funcionarios del grupo A -estableciendo así una obertura a los dos subgrupos que integran dicho

⁴⁷⁴A tenor de lo dispuesto en la Ley 9/2007, de 22 de diciembre, de la Administración de la Junta de Andalucía, bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, los órganos que integran la estructura básica de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifican en superiores y directivos. Tienen la consideración de órganos directivos centrales la Viceconsejería, Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General y periféricos la delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía y las delegaciones provinciales y territoriales.

La principal función de estos es la ejecución, puesta en práctica y dirección inmediata de los órganos y unidades administrativas a los que están adscritos.

⁴⁷⁵ De manera acertada, la norma también diferencia aquellos puestos que, a razón de su especial asesoramiento o colaboración personal no tengan que ser desempeñados por personal directivo profesional, siendo más adecuado encajar dichos puestos en la figura del personal eventual. No obstante, la ley no acaba de determinar ante que puestos estamos, sino que hace una remisión al reglamento.

grupo A1 y A2 y a las titulaciones exigidas de conformidad con el artículo 76 del TREBEP- y acreditar las competencias profesionales.

La norma también determina y encuadra la función del personal que desempeña funciones directivas. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 las funciones son: 1) definir, 2) planificar y 3) garantizar el correcto desarrollo de las estrategias y actuaciones.

Es interesante que la norma indica que la mirada que deberá tener el personal directivo en el desarrollo de susodichas funciones debe basarse en el impulso de la calidad institucional y valores públicos, bajo los criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y ética en la gestión pública, así como los principios de profesionalidad, imparcialidad e integridad en el ejercicio de sus responsabilidades. Dicha aportación no es menor puesto que, a diferencia de lo analizado en otras legislaciones autonómicas, estamos ante una norma que, a priori, prioriza el rol institucional de la figura directiva, objetivando su finalidad primera y última.

Las actuaciones del directivo público podrán ser propias o delegadas (sin determinar el contenido de éstas últimas). Se muestra así un listado no cerrado de competencias que entendemos será concretado en correspondiente acuerdo de gestión. Por otro lado, también conviene mencionar que estamos ante una previsión de carácter organizativo, propio de normas de organización y no de función pública.

Ahora bien, todas las funciones directivas conllevaran especial responsabilidad y competencia técnica y directiva. Como ejemplos de funciones propias de los puestos de la dirección pública profesional el artículo 20, en un listado abierto (pues indica «entre otras»), establece 1) la participación en la definición de las políticas públicas, 2) la planificación estratégica, aquellas derivadas de la gestión de personas (hacemos referencia a las relativas al liderazgo, dirección, motivación,

inspiración de los equipos, etc.), 3) la participación en la gobernanza del ámbito de su responsabilidad, etc.

Novedad es la introducción del acuerdo de gestión como mecanismo de articulación del clausulado obligacional entre la persona directiva y el órgano competente.⁴⁷⁶ El mismo se establece como el mecanismo *clave* en la configuración del corpus normativo y obligacional entre las partes, formando parte de el:

- La determinación de los objetivos.
- Los instrumentos y la periodicidad con que se producirá la evaluación del desempeño.
- Las condiciones retributivas de carácter variable asignadas en función de resultados.

Asimismo, otra de las novedades que presenta la regulación andaluza es la fijación del mutuo acuerdo como elemento sustancial para proceder a realizar la correspondiente modificación del acuerdo de gestión. Dicha regulación parece adentrarse en el camino de la objetivación de los hechos y el consentimiento de ambas partes como elementos sustanciales del acuerdo.⁴⁷⁷

Importante modificación encontramos en el apartado tercero del artículo 21 respecto de la redacción presentada en el anteproyecto de ley de abril de 2022. Así, en la redacción del anteproyecto se efectuaba por un período de cuatro años y con una única prórroga del mismo, por el mismo tiempo, y siempre sujeto a una

⁴⁷⁶ En este sentido hay que recordar que el acuerdo de gestión surge cuando el vínculo de la persona es funcional, pues, para el personal laboral será el contrato de alta dirección el que resultará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.4 del TREBEP.

⁴⁷⁷ El resto de los aspectos del acuerdo: características, proceso de elaboración, seguimiento y publicidad quedan remitidos a lo que se regule en el Estatuto del personal directivo profesional.

evaluación del desempeño satisfactoria. Finalmente, la norma remite al Estatuto del personal directivo profesional la duración mínima del nombramiento y las posibles prórrogas en el caso de la evaluación del desempeño satisfactoria. En todo caso, parece que la norma configura el sistema de evaluación del desempeño como el elemento clave del sistema.

En lo que refiere a la selección del personal directivo público profesional, la norma pospone la configuración de los procesos y criterios a la regulación en la futura ley del Estatuto del personal directivo público profesional y se limita a repetir los principios y criterios contenidos en el TREBEP, es decir, la sujeción a los principios de mérito y capacidad y criterios de idoneidad, mediante convocatorias y procesos públicos donde se deberán garantizar los principios de transparencia y libre concurrencia.

Como adición que entendemos será regulada en el Estatuto del personal directivo público la norma contempla que el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad y el criterio de idoneidad se realizaran de acuerdo con: 1) valoración de capacidades, 2) actitudes, 3) conocimientos, 4) experiencias profesionales, 5) competencias técnicas y 6) competencias directivas. Entendemos así que, una de las tareas del Estatuto del personal directivo profesional será analizar, conceptualizar y dotar de contenido cada uno de los conceptos referenciados, de igual manera que configurar un sistema justo donde el conjunto de éstos tenga como resultado, en cumplimiento de los principios básicos de la designación del personal directivo, escoger a las personas más aptas para el puesto a desempeñar.

Otra de las novedades que aporta la legislación de función pública de Andalucía al diseño de la dirección pública profesional es la creación de la Comisión independiente de selección de personal directivo profesional. Ésta se adscribe a la Consejería competente en materia de Función Pública y es el órgano competente para la convocatoria y desarrollo de los procesos de selección de los puestos de directivo público profesional. La concreción de dichos procesos, como se ha

expuesto anteriormente, será concretada en el Estatuto del personal directivo público profesional.

La Comisión rendirá cuentas en el Parlamento y sus resoluciones serán públicas y motivadas. La norma no determina la periodicidad de éstas, debiendo estar a lo dispuesto en el Estatuto del directivo público profesional para valorar si dicho ejercicio de rendición de cuentas cuenta con el contenido legislativo adecuado.

El personal titular de la misma será nombrado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía entre personas de reconocido prestigio profesional cuya actividad haya sido ejercida preferentemente en las áreas de los recursos humanos o de la AP. En este sentido, la norma remite al contenido establecido en el Estatuto del directivo público profesional para determinar el sistema de selección de estas. Además, entendemos que será en este dónde en aras de conseguir esa profesionalización de la Comisión, se determine el objetivo, defina y dote de contenido que se debe entender por *reconocido prestigio profesional*, y a su vez, como se establecerá la preferencia por las áreas de recursos humanos o de la AP.

En lo que respecta al cese de éstos, la norma también remite al contenido determinado en el Estatuto del directivo público y la exigencia de un informe previo de la Comisión. Lo mismo sucede en lo relativo a los aspectos de asesoramiento en ellos procesos de selección.

Por otro lado, para poder realizar dicha convocatoria la Consejería, agencia administrativa o de régimen especial interesada, deberá solicitar de la Comisión la perceptiva convocatoria y la propuesta de personas candidatas que cumplan los requerimientos previamente establecidos para el puesto a cubrir, a fin de elegir la persona para efectuar el nombramiento.

Respecto de las causas de cese la norma vuelve a diferenciar si el puesto directivo tiene la consideración de alto cargo o no. Para los titulares de los puestos de dirección pública profesional, las causas de cese son:

- Causas legalmente previstas para el personal funcionario de carrera o laboral fijo.
- Finalización del periodo por el que se realiza el nombramiento.
- Renuncia voluntaria.
- Decisión motivada del órgano o autoridad competente para su designación basada en la evaluación negativa respecto de los objetivos previstos en el acuerdo de gestión.

Así pues, en el caso de los titulares de los puestos de dirección pública profesional, que no tienen la condición de alto cargo, más allá de las causas típicas que pueden recogerse en otras legislaciones, será el Estatuto del directivo público profesional y el diseño configurado en éste respecto de las características, condiciones y proceso de elaboración, seguimiento y publicidad de los acuerdos de gestión y la evaluación de seguimiento, las piezas clave de dicho sistema y de la profesionalización e institucionalización del mismo.

Si los puestos de dirección pública profesional, además, tienen la consideración de alto cargo, a las causas ya expuestas se le adiciona la de:

- Cese discrecional debidamente motivada por el órgano competente para su designación o por la ordenación o redistribución de las competencias de las Consejerías.

Se observa un importante avance en cuanto a la profesionalización de los puestos se refiere si el Estatuto del directivo público profesional configura un buen sistema.

Y eso porque, se cree acertado la diferenciación entre puestos de dirección pública profesional con consideración de alto cargo y los que no. Sobre los primeros prevalece un alto componente de confianza política, siguiendo una lógica de carácter político y no tan técnico que hace necesario incluir el cese discrecional. Sobre los segundos, al contrario, la prevalencia de las tareas administrativas de especial relevancia hace preferible y aconsejable la objetivación de las causas de cese. En todo caso, el elemento previo (que puesto debe ser considerado de dirección y tener la consideración de alto cargo y que no) se escapa a los objetivos básicos de una normativa de función pública requiriendo una reforma de las normas organizativas en clave profesional.

La norma también prevé que las competencias para acreditar las competencias directivas al Instituto Andaluz de la Administración pública. Se establece la potestad de exigir la participación de determinadas actividades de formación y la superación satisfactoria de las pruebas.

En lo que se refiere a la evaluación de cumplimiento más allá de la remisión a lo que determine el Estatuto del directivo público profesional, el artículo 26 de la norma nos prevé una periodicidad, mínima, cada dos años. Una vez más, dependerá del diseño establecido en el correspondiente Estatuto de la implantación de un correcto sistema de evaluación o no. En este sentido, será en el mismo en que se establezca la forma de dar publicidad a las evaluaciones y acuerdos de gestión, así como al mínimo de horas/año dedicadas a la formación que deberá realizar el directivo público profesional.

Lo que si determina la ley de función pública es que del resultado de dichas evaluaciones depende: 1) la continuidad en el puesto que desempeña como directivo público profesional (relacionando dicha causa con la de cese establecida en el artículo 24.2 antes expuesto) y 2) con la cuantía de la parte variable de las retribuciones, las cuales, de conformidad con el artículo 21.2 de la norma serán concretadas en el correspondiente acuerdo de gestión.

Finalmente, la norma dedica el artículo 27 a establecer una serie de pautas respecto de la responsabilidad disciplinaria y el compromiso ético del personal directivo público profesional. Pautas que se fundamentan en lo siguiente:

- Sometimiento del directivo público profesional a los códigos de conductas y compromisos éticos de permanencia y confidencialidad derivados de los acuerdos de gestión. En este sentido, solo recordar que todos los empleados públicos están sujetos a lo dispuesto en los artículos 52, 53 y 54 del TREBEP.
- Cumplimiento de las previsiones establecidas en el código ético y de conducta creado por la comisión ética establecida en el Estatuto del personal directivo profesional.
- Diferenciación de la normativa aplicable en materia disciplinaria y de incompatibilidades, según corresponda, en función del desarrollo de un puesto de dirección pública profesional clasificado como de alto cargo o no.

De conformidad con la investigación realizada revela una serie de aspectos a tener en consideración en el modelo andaluz de dirección pública profesional. Estos son:

- **Institucionalización vs. flexibilidad:** El énfasis en valores públicos y calidad institucional podría tensionar con la necesidad de flexibilidad en la gestión directiva.
- **Acuerdo de gestión:** Aunque innovador, su efectividad dependerá de la capacidad de establecer objetivos medibles y relevantes.
- **Selección meritocrática:** La postergación de detalles al Estatuto futuro genera incertidumbre sobre la implementación práctica de estos principios.

- **Comisión independiente:** Su efectividad dependerá de su composición, autonomía real y recursos asignados. No obstante, el mero reconocimiento de esta práctica ya se considera un avance significativo.
- **Evaluación multidimensional:** Aunque comprehensiva, podría resultar compleja en su aplicación práctica.

Por todo ello se concluye que el modelo andaluz de dirección pública profesional presenta innovaciones significativas, particularmente en la institucionalización del rol directivo, la introducción del acuerdo de gestión y la creación de una comisión independiente de selección. Estas características sugieren un intento de equilibrar la profesionalización con la responsabilidad pública. Sin embargo, la efectividad del modelo dependerá crucialmente del desarrollo del Estatuto del personal directivo y de la implementación práctica de estos mecanismos.

4.2.3.8. País Vasco

El marco normativo de la dirección pública profesional Vasca encuentra acomodo, principalmente, en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco. Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco, contempla el Título III a positivizar todo aquello relativo a la función directiva y el estatuto del personal directivo profesional en las AAPP vascas. Dicho título, a su vez, se divide en dos capítulos, el primero dedicado a la «ordenación de la dirección pública profesional» y el segundo dedicado al «procedimiento de designación y todo lo relativo al régimen jurídico del personal directivo público profesional».

La figura del directivo público ya había tenido precedentes normativos en la Comunidad Autónoma de Euskadi. En este sentido, podemos destacar la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos, donde se distingue

nítidamente el régimen de los altos cargos y demás cargos directivos⁴⁷⁸ o, posteriormente, la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos⁴⁷⁹ y el Decreto 156/2016, de 15 de noviembre, sobre obligaciones y derechos del personal cargo público. Consecuencia de ello, la disposición transitoria primera de la norma prevé que: «aquellas personas que a la entrada en vigor de esta ley se encuentren ocupando puestos del ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi que, en aplicación del título III de esta ley, sean calificados como de directivo público profesional seguirán desempeñándolos hasta que se proceda a la convocatoria para su provisión de acuerdo con lo previsto en esta ley y en la normativa de desarrollo».

De esta manera la finalidad de la Ley 11/2022, es ordenar con detalle la dirección pública profesional en las AAPP, determinando las reglas aplicables a la dirección pública profesional.

⁴⁷⁸ A tenor de lo dispuesto, la primera de las diferencias la encontramos en el artículo 1 (objeto) de la norma cuando indica que: “La presente ley tiene por objeto la regulación de las retribuciones durante el ejercicio del cargo, así como las indemnizaciones por cese, de los miembros del Gobierno, altos cargos de la Administración, personal de confianza al servicio de esta y demás cargos directivos de la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma”. Así pues, la propia norma nos diferencia los regímenes retributivos aplicables a cada uno de éstos.

⁴⁷⁹ Dicha normativa incluye en su ámbito de aplicación al personal directivo perteneciente al sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 2.1 c)).

DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

7. Régimen jurídico

6. Evaluación por resultados

5. Instrumentos de ordenación



1. Puesto y personal directivo

2. Funciones directivas

3. Requisitos de acceso y proceso de designación

4. Monografías y competencias profesionales

Esquema 20: Regulación de la dirección pública profesional en la Ley de empleo público vasca. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

La norma vasca de empleo público define la dirección pública profesional como el «conjunto de puestos de trabajo que cada AP, en uso de sus potestades de autoorganización, defina como de naturaleza directiva en los correspondientes instrumentos de ordenación o en sus respectivas normas organizativas» (artículo 31.1). Interesante es ver que, en este caso, la norma admite 1) que sea cada organización la que determina que puestos son directivos o no y, 2) que remita a los instrumentos de ordenación o normas organizativas. De esta manera, la norma nos remite a los dos elementos que componen la dirección pública, el elemento organizativo y el elemento de personal.

En el caso de las EELL del país vasco, la norma matiza el orden y determina que las mismas serán reguladas por lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi ⁴⁸⁰ y supletoriamente por el contenido de la

⁴⁸⁰ En concreto, dicha norma nos remite al contenido legislativo establecido en el Título IV “Organización municipal y funcionamiento. Estatuto de sus representantes. Personal directivo público profesional”, capítulo III, artículos 36 a 42. En este sentido, la norma establece que tienen la consideración de personal directivo público profesional de las entidades locales las personas

presente ley. Dicho aspecto es sumamente importante pues, es de las pocas normativas que pone especial énfasis en el especificidad y diversidad del sistema de empleo público de régimen local, modificando el régimen de aplicación, a favor de las previsiones específicas del mismo.

Consecuencia de lo anterior, será considerado personal directivo profesional los titulares de los puestos de dirección definidos en las correspondientes normas y, excluyendo aquellos puestos de naturaleza directiva los titulares de los cuales, estén sujetos al Estatuto Jurídico del Personal del Alto Cargo.

De conformidad con la disposición adicional décima tienen la consideración de personal directivo profesional de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los puestos de subdirector y delegado territorial y, en los entes públicos de derecho privado de las demás entidades integrantes del sector público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi los puestos directivos de dichos entes instrumentales con responsabilidad directiva.

Por lo que refiere a los puestos de trabajo de la dirección pública profesional, la normativa vasca remite a los instrumentos de ordenación de puestos de trabajo de naturaleza directiva. Así mismo, con carácter potestativo, establece que puestos pueden ser susceptibles de ser directivos. Para ello, la norma indica que podrán ser considerados puestos directivos aquellos que, de modo preferente, algunas de las siguientes funciones:

- Establecimiento y evaluación de objetivos.

- Participación en las fórmulas y ejecución de programas.

titulares de los puestos definidos como directivos, pudiendo definirse como tales, en las poblaciones superiores a los 40.000 habitantes, las coordinaciones generales, gerencias municipales, direcciones de área, gerencias de sector puestos de máxima responsabilidad de los organismos públicos, sociedades mercantiles, consorcios o fundaciones de sector público local.

- Aquellas derivadas de la planificación, coordinación, evaluación, innovación y mejora de los servicios, etc.
- Aquellas que derivan de la dirección de personas, gestión de los recursos y ejecución del presupuesto.
- Aquellas que comprenden la asunción de un alto nivel de autonomía y de responsabilidad en el cumplimiento de sus objetivos, así como la contribución «esencial» en la puesta en marcha y desarrollo de políticas públicas.

Para poder desarrollar dichas funciones se requiere estar en posesión de titulación universitaria de grado o título equivalente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 del TREBEP (ja sea de puesto con vinculo funcional o laboral). La norma también se abre a personal ajeno a la administración siempre que dicha circunstancia se concrete en el correspondiente instrumento de ordenación de los puestos de trabajo de naturaleza directiva.

El personal que cumpla los requisitos podrá acceder a puestos directivos, los cuales atenderán a los mérito, capacidad y objetividad, así como a la idoneidad de las personas aspirantes a los puestos a cubrir y serán objeto de convocatoria pública. La forma de acreditar dichos conceptos será mediante la acreditación de las competencias profesionales.

Por lo que refiere al procedimiento de acreditación de competencias profesionales, la forma de evaluarlas, criterios de designación y nombramiento del personal directivo público profesional y circunstancias de cese la norma realiza un llamamiento al reglamento para regular tales cuestiones.⁴⁸¹

⁴⁸¹ Decreto que en estos momentos está en fase de elaboración, y sobre el cual podemos exponer que tiene como finalidad:

Cada puesto de trabajo deberá tener una monografía donde se determinarán las funciones del mismo y las competencias profesionales, las cuales se organizarán en tres ámbitos: 1) conocimientos mínimos exigidos, 2) experiencia profesional y 3) otras competencias vinculadas al puesto de trabajo. Dichas monografías serán elaboradas por las AP vascas y sus entidades instrumentales de acuerdo con sus competencias autoorganizativas.

Respecto del instrumento de ordenación la normativa de empleo público vasca sigue el esquema utilizado hasta el momento y delega en cada AP, la aprobación y publicación del mismo, determinando, eso sí, los datos que, *al menos*, deben contener. Estos datos son:

- Denominación del puesto de trabajo.
- Los requisitos generales para la provisión.
- Los requisitos específicos del puesto.

-
1. Regular el procedimiento de acreditación de competencias profesionales y su evaluación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 11/2022 será competencia del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
 2. Establecer los criterios de designación y nombramiento del personal directivo público profesional y las circunstancias de su cese.
 3. En el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, establecer:
 - a) El régimen general de aprobación y establecimiento de retribuciones variables condicionadas por los resultados obtenidos en la gestión, y en concreto, por el cumplimiento de objetivos.
 - b) El sistema de evaluación de resultados que permita el abono de las retribuciones variables,
 4. Establecer para el resto de las administraciones vascas criterios y orientaciones generales sobre el régimen de incentivos del personal directivo y del sistema de evaluación de dicho personal, conforme a las acordadas en la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi.

El seguimiento del desarrollo del proyecto de decreto que regula el régimen jurídico del personal directivo público profesional del Sector Público Vasco puede consultarse en: <https://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/1529-proyecto-decreto-que-regula-regimen-juridico-del-personal-directivo-publico-profesional-del-sector-publico-vasco-consulta-publica-previa?stage=discussion>

- El perfil lingüístico del puesto.
- Las retribuciones del puesto, las complementarias y el porcentaje máximo de las variables.
- El período de desempeño del puesto. Este no podrá ser inferior a 5 años.⁴⁸²
- En el supuesto de puestos encuadrados dentro del sistema de funcionarios públicos, el grado personal consolidado requerido para su cobertura.

Por otro lado, la normativa vasca diseña un sistema de responsabilidad por la gestión basado en los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados, en relación con los objetivos que les hayan fijado. De la misma manera que otras CCAA determina la posibilidad de redefinir dichos objetivos, sin expresar si dicha redefinición requiere o no acuerdo entre las partes.

La evaluación por resultados tendrá en consideración: 1) el establecimiento y evaluación de objetivos, 2) diseño, planificación y gestión de proyectos, 3) dirección y gestión de personas y 4) gestión de recursos materiales, financieros o tecnológicos.

La norma también indica que sea en el acuerdo de nombramiento o contrato de alta dirección el lugar donde se pueda establecer un sistema de incentivos por resultados obtenidos, incorporando un sistema retributivo con una parte variable (que obtendrá un complemento denominado «complemento de objetivos»). El establecimiento de dicha retribución responde a una serie de requisitos:

⁴⁸² Este elemento no es menor, pues es uno de los elementos esenciales construidos doctrinalmente desde diversas ciencias sociales, entre ellas la política y desde las teorías de la construcción del management y la reforma de la AP, reclaman que la duración o el período de desarrollo de las funciones directivas no coincida con la duración del mandato político, respetando así la diferencia de tiempos y sus, a veces, poco coincidentes necesidades.

- No ser de cuantía fija.

- No ser inferior al 5% ni superior al 15% del total retributivo del mismo, excluidos el complemento de carrera profesional del personal funcionario y la antigüedad.

Finalmente, en lo que hace referencia al régimen jurídico aplicable al personal directivo profesional el artículo 39 de la Ley 11/2022 determina las siguientes pautas:

- Las condiciones de empleo del directivo público profesional no tienen la consideración de materia objeto de negociación colectiva.

- El personal funcionario de carrera de las AAPP vascas formaliza su relación de servicios mediante un nombramiento de carácter administrativo, manteniéndose:
 - en situación de servicio activo, con reserva del puesto si la designación es en su misma AP,

 - pasando a la situación de situación de servicios como personal directivo público profesional con reserva del puesto de trabajo cuya titularidad ostente, cuando su designación sea en otra AP u organismos autónomos y entidades de derecho privado de otra AP.

 - formalizando un contrato de alta dirección cuando estemos ante un puesto perteneciente al sector público y pasando a la situación de

servicios como personal directivo público profesional en el sector público, con reserva del puesto de trabajo cuya titularidad ostente.⁴⁸³

⁴⁸³ Regulada en el Título X, la situación de servicios como personal directivo público profesional en el sector público encuentra su regulación en el artículo 140 de la norma, estableciendo lo siguiente:

Artículo 140. Servicios como personal directivo público profesional en el sector público.

1. El personal funcionario de carrera que desempeñe puestos directivos en el sector público, conforme a lo previsto en el artículo 39 de esta ley, pasará a la situación de servicios como personal directivo público profesional, excepto los que sean declarados en servicios especiales conforme a lo previsto en los apartados h) y ñ) del artículo 138.1 de esta ley.

2. El personal funcionario de carrera que se encuentre en la situación de servicios como personal directivo público profesional en el sector público tendrá derecho a la reserva del puesto del que resulta ser titular, bien por concurso, bien mediante asignación de destino tras el correspondiente proceso de acceso a la condición de personal funcionario de carrera, con anterioridad a encontrarse en dicha situación o durante su permanencia en la misma. La Administración garantizará el reingreso al servicio activo del personal funcionario conforme a los derechos que tuviera consolidados y de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la administración pública a la que pertenezca.

3. El personal funcionario en situación de servicios como personal directivo público profesional en el sector público conservará la condición de personal funcionario de carrera en la administración de origen.

4. El personal funcionario que reingrese al servicio activo en la administración de origen, procedente de la situación de servicios como personal directivo público profesional en el sector público, obtendrá el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y sus efectos sobre la posición retributiva conforme a lo previsto en los convenios o instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa.

En defecto de tales convenios o instrumentos, el reconocimiento se realizará por la administración o entidad pública en la que se produzca el reingreso.

El tiempo de servicios en esta situación será computable a los efectos de antigüedad y carrera profesional como servicio prestado en la administración de origen.

5. El personal funcionario que se encuentre en la situación de servicios como personal directivo público profesional en el sector conservará el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo que se efectúen por la administración de origen.

6. La solicitud de reingreso al servicio activo en la administración de origen deberá realizarse en el plazo de treinta días naturales desde la fecha del cese en la administración pública de destino y, caso de no hacerlo, será declarado de oficio en la situación administrativa de excedencia voluntaria por interés particular, situación en la que deberá permanecer un mínimo de dos años continuados, contados a partir del día siguiente a la finalización del plazo establecido para efectuar la solicitud de reingreso.

- El personal laboral fijo que desempeñe puestos directivos procederá a la provisión del puesto mediante un nombramiento de carácter administrativo:
 - Pasando a la situación de excedencia forzosa con reserva del puesto, cuando el puesto directiva sea de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a la Administración foral, a la Administración local o a la Universidad del País Vasco.
 - Si se trata de un puesto perteneciente al sector público de cualquier AP se procederá a la formalización de un contrato laboral de alta dirección, pasando el sujeto titular a la situación de excedencia forzosa, con reserva del puesto de trabajo cuya titularidad ostente.
- El personal designado que no ostente la condición de personal funcionario de carrera o laboral fijo formalizará su vinculación mediante un contrato laboral de alta dirección.
- El personal directivo está sometido al régimen de incompatibilidades de los cargos públicos del Gobierno Vasco⁴⁸⁴. En este sentido, el personal directivo público profesional local, está sometido a la legislación básica de régimen local sobre incompatibilidades y conflictos de intereses.

⁴⁸⁴ Respecto de este, aspecto solo recordar la literalidad de la disposición adicional decimotercera: *El personal eventual y el personal que ocupe puestos correspondientes a la dirección pública profesional del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no reservados a personal funcionario, se someterá a lo dispuesto en el código ético y al régimen legal específico de incompatibilidades previsto para el personal alto cargo del Gobierno y del apartado segundo de la disposición adicional trigésimo primera, relativa a la reducción del complemento específico a los efectos de autorizar la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas y su exclusión a determinados tipos de personal directivo: [...] 2. Se excluye de esta posibilidad al personal directivo público profesional, al personal eventual con rango igual o superior a director o directora, a quienes desempeñen puestos que tengan asignado un complemento de destino de nivel 29 o 30, y al que incluya el factor de incompatibilidad entre las retribuciones complementarias que perciban. [...]*

- La condición de personal directivo público profesional no podrá constituir mérito para el acceso a la condición de personal funcionario ni de personal laboral.
- La condición de personal directivo público profesional puede ser objeto de valoración en la carrera profesional y en la provisión.
- La provisión de los puestos directivos de naturaleza privada del ente público de derecho privado Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, se realiza de acuerdo con su propia normativa.

Más allá del sistema expuesto, la norma nos recuerda que, en materia de régimen disciplinario, el personal directivo público profesional se encuentra sujeto a lo dispuesto en la Título XII de la Ley 11/2022 y las normas reglamentarias que lo desarrollen (artículo 172). En este sentido, se considera una falta grave la toleración ante la comisión de faltas por parte del personal subordinado (artículo 179 letra g)).

En suma, el análisis normativo realizado expone como el modelo vasco de dirección pública profesional representa un intento ambicioso de profesionalizar la función directiva en el sector público. La ley 11/2022 es un hito significativo en la evolución de la dirección pública profesional en España. Su enfoque integral y detallado refleja una apuesta decidida por la profesionalización de la función directiva pública

El modelo de dirección pública profesional del País Vasco ofrece un marco flexible que permite adaptaciones a diferentes realidades administrativas, pero esta misma flexibilidad podría resultar en una implementación inconsistente. El éxito del modelo dependerá crucialmente de:

- El desarrollo de sistemas de evaluación robustos y objetivos.

- La capacidad de atraer y retener talento directivo con un sistema retributivo competitivo.
- La habilidad para equilibrar la autonomía organizativa con la necesidad de estándares comunes en la función directiva pública.

El caso vasco ofrece una oportunidad única para estudiar la evolución de modelos de dirección pública en contextos de alta autonomía administrativa, y su seguimiento será crucial para entender los desafíos y oportunidades en la profesionalización de la alta función pública en España.

4.2.3.9. Castilla y la Mancha

El marco normativo de la dirección pública profesional encuentra su regulación básica en dos normativas. En primer lugar, debemos estar a lo dispuesto en la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla – La Mancha, publicada en el Diario Oficial de Castilla – La Mancha (en adelante DOCM), núm. 56 el 22 de marzo de 2011 y que regula la figura del personal directivo en diversos preceptos de ésta con la finalidad de ser la figura clave en el impulso y liderazgo del proceso de modernización de la función pública de Castilla – La Mancha. La forma de hacerlo, tal como se describe en la exposición de motivos de la norma, es aprovechar las capacidades directivas del personal funcionario del grupo superior de la AP para profesionalizar la gerencia, caracterizada por ejercer funciones con un alto nivel de autonomía y responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos asignados.

En segundo lugar, tenemos el Decreto 215/2019, de 30 de julio, del Estatuto de la Dirección Pública Profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha. Esta norma sigue el sendero reconocido en la Ley 4/2011 y

complementa su regulación para poder hacer efectiva la implantación de este personal en la AP de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.⁴⁸⁵

La Ley 4/2011, define el directivo público como aquel profesional que, bajo la dependencia de los órganos correspondientes, asume un alto nivel de autonomía la gerencia profesional de programas o políticas públicas y la responsabilidad del cumplimiento de sus objetivos. Así pues, podemos observar que en la presente definición se dan las características o notas que caracterizan la dirección pública, las cuales son: 1) profesionalidad, 2) autonomía 3) responsabilidad 4) sujeción a objetivos.

En el conjunto de funciones que deben asumir las personas que desempeñan la dirección pública profesional encontramos:

- La dirección,
- la coordinación,
- la evaluación y mejora de los servicios, recursos o programas presupuestarios asignados y,
- la rendición periódica de cuentas.⁴⁸⁶

⁴⁸⁵ En este sentido, el artículo 1 de la norma dispone que el objeto del decreto es “establecer la ordenación de la dirección pública profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los organismos autónomos dependientes de la misma, el procedimiento de provisión de los puestos directivos, así como la regulación del régimen jurídico aplicable a las personas que desempeñen dichos puestos.

Así mismo, resulta de aplicación a los puestos directivos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha y de los Organismos autónomos dependientes de la misma y a los sujetos que ocupen éstos.

⁴⁸⁶ Dichas funciones son concretadas en el Decreto 215/2019, en el artículo 5 indicando que por estas debe entenderse: 1) La participación en la formulación de programas públicos o proyectos, 2) la planificación, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de las actividades que se lleven a cabo para la ejecución de los programas públicos o proyectos que se le asignen o para la consecución de los objetivos que se establezcan, 3) la dirección, coordinación y supervisión de las personas de los centros o unidades que estén bajo su dependencia, así como de los servicios,

Dichas funciones deben ejercerse siempre bajo los principios de objetividad, profesionalidad, imparcialidad, servicio a la ciudadanía, cumplimiento de los intereses generales, economía, eficacia, eficiencia, sometimiento pleno al ordenamiento jurídico, evaluación y responsabilidad (artículo 3 del Decreto 215/2019).

El decreto 215/2019 también nos determina que instrumento y que puestos deben ser considerados de carácter directivo. De esta manera, nos remite a la relación de puestos de trabajo como instrumento donde deben figurar los puestos⁴⁸⁷ y determina las condiciones para que así se puedan clasificar. Las condiciones son 3:

- Dependencia directa e inmediata de las personas titulares de las Consejerías, órganos directivos o de apoyo del Gobierno o de los organismos autónomos dependientes o vinculados a la AP. Para ello debemos estar a la estructura autonómica determinada en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla – La Mancha.⁴⁸⁸

medios materiales, recursos o programas presupuestarios que se le asignen, 4) la propuesta y, si procede, la implementación de medidas de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial y, 5) la rendición periódica de cuentas.

⁴⁸⁷ La aprobación y modificación de dicho instrumento corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de función pública y previo informe de la Dirección General competente en materia de presupuestos, excepcionando los supuestos donde la Consejería competente en hacienda establezca la no necesidad del informe y no siendo materia objeto de negociación (artículo 4.3 y 5 del Decreto 215/2019 en relación con el 13.4 del TREBEP y 151.2.c) de la Ley 4/2011).

⁴⁸⁸ De acuerdo con la misma, el Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla ostenta la superior representación de la Región.

Así mismo, este forma parte del Consejo de Gobierno, el cual se compone además de los vicepresidentes y de los Consejeros. El Consejo de Gobierno es el órgano ejecutivo colegiado de la Región, dirige la acción política y administrativa y ejerce la función ejecutiva y potestad reglamentaria, correspondiéndole, entre otras funciones, la de separar y nombrar a los órganos directivos.

Por su parte, los órganos de carácter directivo son los Directores Generales, los Secretarios Generales Técnicos y los Secretarios Generales y los Delegados Provinciales. Estos definidos en el artículo 32 se encargan de:

- Alto nivel de autonomía funcional. En este sentido, el límite será los criterios e instrucciones directas de sus superiores jerárquicos.
- Atribución de la gerencia profesional de programas públicos o proyectos y la responsabilidad del cumplimiento de sus objetivos.

Serán las relaciones de puestos de trabajo las que determinen en cada caso que puesto es directivo o no. En este sentido, el artículo 23 determina la posibilidad de que tal instrumento de ordenación de los recursos humanos comprenda, conjunta o separadamente, la totalidad de los puestos de trabajo reservados al personal funcionario, al personal laboral y al personal eventual, así como aquellos puestos que deben ser ocupados por el personal directivo profesional. Así pues, serán las diferentes AP de Castilla – La Mancha las que de acuerdo con sus criterios, instrucciones y potestades autoorganizativas se encarguen de tratar el tema de manera conjunta o separada, sin disponer de un único modelo preestablecido, así como, al tratarse de puestos de estructura ordinaria del empleo público nos excluye el ámbito de los altos cargos.⁴⁸⁹

-
- **Directores Generales:** gestión de una o varias áreas funcionales homogéneas de la Administración.
 - **Secretarios Generales Técnicos:** desarrollan funciones de asesoramiento, estudio y coordinación en las Consejerías, siendo los órganos directivos encargados de la gestión de los servicios comunes de las mismas.
 - **Secretarios Generales:** realizan las funciones de los Secretarios Generales Técnicos y la gestión de áreas funcionales que tienen expresamente atribuidas.
 - **Delegados Provinciales de la Junta de Comunidades:** representan a ésta en las provincias, coordinan las competencias atribuidas a los Delegados Provinciales de las Consejerías y dirigen los servicios de unidades periféricas que directamente se adscriban a los mismos.

⁴⁸⁹ A tenor de lo dispuesto, conviene traer a colación las reflexiones aportadas por Jiménez Asensio, R. donde defendía que incluir los puestos directivos en el instrumento de las relaciones de puestos de trabajo puede llevar a generar confusión. Confusión porque son puestos con un alto carácter organizativo que se diferencian del resto de puestos administrativos, entre otras causas, porque sus condiciones no son materia objeto de negociación. Por ello, el autor cree conveniente que estos puestos estén en un instrumento propio.

Para ser designado personal directivo público en la CCAA de Castilla – La Mancha se debe tener la condición de funcionario de carrera del grupo A de cualquier AP y acreditar las capacidades directivas. En este sentido, el artículo 6 del Decreto 215/2019, complementa las previsiones legislativas incluyendo la condición de personal estatutario fijo de los servicios de salud y la de personal funcionario de carrera docente, ambos del subgrupo A1 y A2. Además, la norma concreta que se entiende por funcionario de carrera, entendiéndolo por ello ser una persona que, en virtud de un nombramiento legal, esté vinculado a una AP por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para desempeñar servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

De manera excepcional, los artículos 14.1 párrafo 2 de la Ley 4/2011 y el artículo 6 del decreto 215/2019 permiten el desempeño de puestos directivos a personas que no reúnan la condición de personal funcionario de carrera. Para ello, deben darse las siguientes condiciones:

- Que el puesto directivo no implique la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales.
- Que se prevea en la correspondiente relación de puestos de trabajo.
- Que se cumplan los requisitos para poder desempeñar el puesto directivo.
- Que se acrediten las capacidades directivas.

Se entiende que poseen capacidades directivas cualquier persona, funcionaria de carrera, o no, que:

- Está en posesión de la certificación acreditativa que expone la superación de un curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva impartido por la Escuela de Administración Regional o por cualquier AP.

- Estar en posesión de un Máster o título de posgrado, ambos de carácter oficial, sobre dirección pública.

- Haber desempeñado puestos directivos, durante, al menos, dos años continuados. En este sentido, se entiende por puestos directivos:
 - Aquellos reservados al personal directivo por las normas de cada AP de acuerdo con lo dispuesto en el TREBEP o en la LRBRL.

 - Puestos directivos en instituciones sanitarias de los servicios de salud.

 - Puestos directivos en los centros docentes públicos no universitarios.

 - Los puestos de máxima responsabilidad de las entidades del sector público institucional, entendiendo por estos: 1) el presidente ejecutivo, 2) el consejero delegado de los consejos de administración o de los órganos superiores de gobierno o administración con funciones ejecutivas o, 3) el director general o equivalente. En las sociedades mercantiles en las que la administración no se confíe a un consejo de administración será máximo responsable quien sea administrador.

 - Los puestos o cargos de presidente ejecutivo, consejero delegado o cualquier otro con funciones ejecutivas en sociedades mercantiles o fundaciones del sector privado mediante contrato mercantil.

 - Puestos o cargos desempeñados mediante un contrato laboral de alta dirección.

- Haber desempeñado como funcionario de carrera en *cualquier* AP, durante, al menos, dos años continuados, puestos de dirección, coordinación o

supervisión de una o varias unidades administrativas, incluyendo los puestos de jefatura de área o de servicio, coordinador/a, director/a provincial, los puestos de dirección de centros o cualquier otro con funciones similares.

Por lo que se refiere a la designación del personal directivo, la Ley 4/2011 determina el carácter discrecional de la misma, si bien atendiendo a los principios de mérito y capacidad y criterios de idoneidad y procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Principios, criterios y procedimiento que encuentran su desarrollo normativo en el capítulo III «provisión de los puestos directivos», artículos 7 a 12 del decreto 215/2019.

De conformidad con este último la provisión de puestos directivos se realizará previa convocatoria pública, la cual requiere informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos. La convocatoria será competencia de la persona titular de la Consejería u órganos competentes de los Organismos Autónomos (en adelante OOAA) a los que estén adscritos.

Las convocatorias de provisión de puestos directivos serán publicadas en el DOCM y contendrán, al menos:

- Indicación de las personas que pueden participar.
- Plazo para efectuar la solicitud y órgano al que debe dirigirse.
 - Este no podrá ser inferior a 15 días hábiles contados a partir del siguiente a la publicación de la convocatoria en el DOCM.
- Documentos que deban presentarse junto con la solicitud.

- Requisitos determinados en la relación de puestos de trabajo para su desempeño.
- Número o código del puesto, denominación, nivel, tipo de jornada, complemento de puesto, localización del puesto y centro de trabajo.
- Funciones del puesto.

Para poder participar en dichas convocatorias, el personal funcionario de carrera debe cumplir los siguientes requisitos:

- Acreditar las competencias directivas.
- No estar en situación administrativa de suspensión de funciones.
- Cumplir los plazos mínimos establecidos para las diferentes situaciones administrativas.
- Reunir los requisitos exigidos en la relación de puestos de trabajo.

En el caso de aquellos puestos directivos que puedan ser desempeñados por personal que no reúna la condición de personal funcionario de carrera, ésta deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Acreditar las competencias directivas.
- Estar en posesión de una titulación universitaria de carácter oficial.
- Cumplir los requisitos generales establecidos por el TREBEP, en el artículo 56.1 para el participar en los procesos selectivos, es decir, 1) tener nacionalidad española o cumplir los requisitos del artículo 57 del TREBEP, 2) poseer capacidad funcional para el desempeño de las tareas, 3) tener

cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa, 4) No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las AAPP y, 5) poseer la titulación exigida.

- Cumplir los requisitos exigidos en la relación de puestos de trabajo.⁴⁹⁰

La norma reglamentaria también determina como será el procedimiento y la toma de posesión ordinaria de los puestos de carácter directivo. Así mismo, resulta interesante destacar la previsión de la cobertura provisional, es decir, aquellas situaciones de coberturas de vacantes o de no desempeño de las funciones transitoriamente por parte del titular, con reserva del mismo, y con necesidad de provisión. Al respecto la norma indica la posibilidad de realizar una comisión de servicios en aquellos funcionarios de carrera del grupo A, subgrupo A1 o A2, que acredite las competencias directivas y reúna los requisitos exigidos en la relación de puestos de trabajo.

La persona que transitoriamente realice las funciones directivas podrá cesar del puesto directivo por:

- Por la desaparición de las razones de necesidad que motivaron su concesión.
- Porque la plaza sea desempeñada por personal funcionario de carrera de acuerdo con las formas de provisión previstas en esta Ley, ya sea con carácter definitivo o provisional.
- Por la amortización del puesto de trabajo o de la plaza.

⁴⁹⁰ De conformidad con el artículo 9.3, sea cual sea la vinculación jurídica de la persona (funcionaria de carrera o no) los requisitos deben poseerse el día de la publicación de la convocatoria en el DOCM y mantenerse hasta la toma de posesión.

- Por la reincorporación de la persona sustituida.
- Por revocación expresa.
- Por incumplimiento de la obligación de convocar públicamente la provisión del puesto de trabajo desempeñado en comisión de servicios.
- Por quedar desierto el procedimiento para la provisión del puesto de trabajo desempeñado en comisión de servicios.
- Por la obtención por la persona comisionada de un puesto de trabajo con carácter definitivo.
- En el caso de la comisión de servicios con carácter voluntario, por renuncia expresa del personal comisionado, aceptada por la Administración.
- Evaluación insatisfactoria del programa anual de gestión.

Dichas causas, establecidas en el artículo 74.6 de la Ley 4/2011, y a las cuales remite el artículo 12.3 del decreto 215/2019, son las causas generales de cese de las comisiones de servicio, entendiéndose, por lo tanto, que, en la aplicación de éstas, se deberá atender a la hora de justificar y fundamentar la invocación de alguna de ellas, la correcta adecuación de éstas a la naturaleza del hecho y al supuesto de transitoriedad en el que nos encontramos.

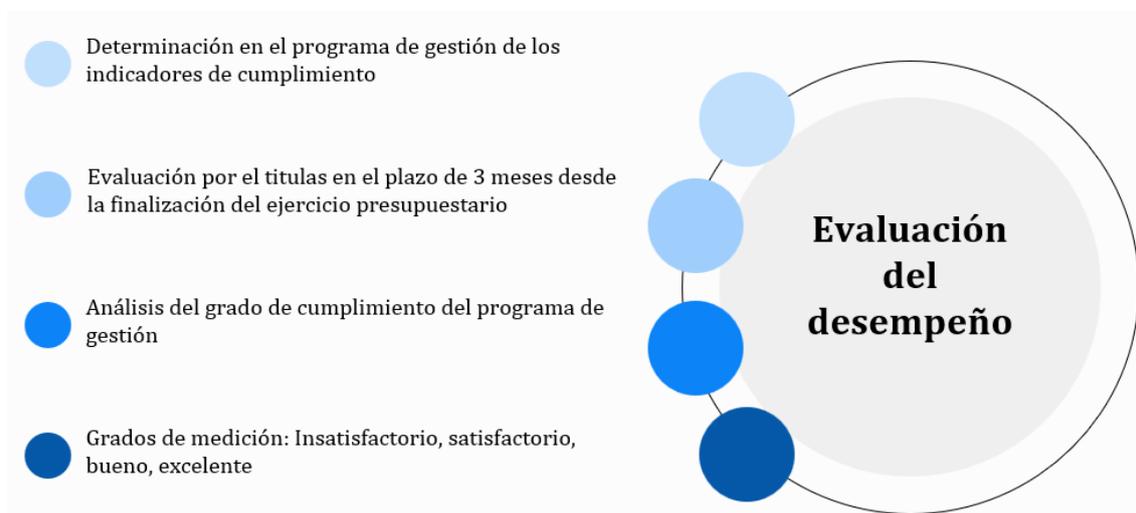
Otro de los aspectos establecidos en la Ley 4/2011, es la sujeción del personal directivo profesional a la a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados, la cual será periódica y como mínimo, anual (artículo 14.3).

Respecto de esta, el reglamento determina que después de la toma de posesión y con anterioridad a cada ejercicio presupuestario, el titular del órgano del que

depende el personal directivo entregará a éste un programa de gestión anual en el que se contemplen:

- Las directrices de actuación.
- Los objetivos.
- Los recursos asignados.
- Los indicadores que permiten evaluar su cumplimiento.

Este programa de gestión deberá ser suscrito por el personal directivo y de manera semestral dará cuenta a la persona del órgano titular del grado de nivel de cumplimiento y de las desviaciones producidas. En este último supuesto la norma, además, prevé que se concreten medidas a adoptarse para corregir tal desviación y reconducir la situación a los objetivos iniciales.



Esquema 21: Regulación de la evaluación del desempeño en el decreto 215/2019. Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

Aparejado a la asignación de un determinado grado de cumplimiento se percibirá un porcentaje retributivo de asunción de objetivos. En el caso de la evaluación insatisfactoria, el personal que desempeña funciones directivas será cesado.

A tenor de lo anterior, procede determinar el régimen retributivo del personal directivo de Castilla – La Mancha, así como las causas de cese del mismo. Referente al primero de los conceptos, el régimen retributivo, este contiene su previsión en el artículo 87 de la Ley 4/2011 y los artículos 16 a 18 del Decreto 215/2019.

El régimen retributivo del personal directivo se clasifica en básicas y complementarias.

Respecto de las retribuciones básicas, la estructura diseñada es idéntica a la de los funcionarios de carrera, integrándose este en los siguientes conceptos:

- Sueldo: Correspondiente al subgrupo profesional de clasificación profesional del grupo A.
- Trienios: Los que tenga reconocidos. Consistentes en una cantidad que es igual para cada subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupos, por cada tres años de servicio.
- Pagas extraordinarias: Dos al año, cada una por el importe del sueldo y de trienios que se fije en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de una mensualidad del complemento de carrera, en su caso, y del complemento de puesto de trabajo asignado al puesto directivo que se desempeñe.

Susodichas cuantías serán las reconocidas y fijadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el personal funcionario.

Respecto de las complementarias, éstas integran única y exclusivamente el complemento del puesto de trabajo y el incentivo por objetivos. El primero vendrá determinado por la relación de puestos de trabajo y se encargará de retribuir las características particulares del puesto directivo como lo son: *la especial dificultad*

técnica, el nivel de responsabilidad o la estructura organizativa dependiente del puesto. A su vez, el incentivo por objetivos retribuye el cumplimiento de los objetivos previamente fijados en el programa anual de gestión. Éstas se establecerán en el programa anual de gestión y no podrán exceder del 10% de la suma en cómputo anual del sueldo y el complemento de puesto, sin incluir los componentes de ambos conceptos de las pagas extraordinarias.

En lo referente al cese la Ley 4/2011 en el artículo 14.4 y el decreto 215/2019 en el artículo 19 someten el mismo a 3 posibles causas: 1) las previstas para el personal funcionario de carrera, 2) por decisión discrecional del órgano competente para su designación o 3) por una evaluación insatisfactoria de su gestión. De esta manera, una vez más, otra normativa autonómica prevé la discrecionalidad del órgano como forma de cesar a cualquier personal directivo, siendo por tanto que, una vez más, el sistema de «confianza política» (esta vez encubierta o, si se prefiere, de «desconfianza política») vuelva a instalarse en la dirección pública «profesional».⁴⁹¹

Finalmente, la norma nos regula el régimen jurídico del personal directivo público, determinado que: 1) le resultará aplicable, en la medida de lo posible, el régimen general del personal funcionario de carrera, sobre todo en las normas relativas a jornada, horario, permisos, vacaciones, etc. y, 2) estará sometido al régimen de incompatibilidades que resulte de aplicación al personal funcionario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha.

El análisis realizado refleja que el marco normativo de Castilla-La Mancha para la dirección pública profesional representa un avance significativo hacia la profesionalización de la alta función pública. Combina elementos de continuidad (preferencia por funcionarios de carrera) con innovaciones en términos de autonomía y responsabilidad gerencial., así como criterios objetivos de selección y

⁴⁹¹ Jiménez Asensio, R. (2011). Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: carrera y dirección pública profesional. RVAP. Pág. 208.

evaluación. Sin embargo, el éxito del modelo dependerá crucialmente de su implementación práctica, especialmente en lo referente a:

- La implementación efectiva y objetiva de los procesos de selección y evaluación.
- El equilibrio entre la profesionalización y la necesaria confianza política en niveles directivos.
- El desarrollo de mecanismos robustos de evaluación del desempeño que vinculen efectivamente los resultados con la continuidad en el puesto.
- El equilibrio entre la profesionalización interna y la apertura a talento externo.

4.3. REFLEXIONES FINALES. LOS ELEMENTOS COMUNES Y DISTINTIVOS DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LOS DIFERENTES DISEÑOS AUTONÓMICOS.

Detalladas las principales normativas y características de los cuerpos normativos que, con mayor o menor acierto, han positivizado la función pública, toca ahora, exponer aquellos elementos conclusivos. Elementos que, por otro lado, también han sido recogidos en otros estudios parciales expuestos en la presente obra.

Por de pronto, si alguna cosa podemos avanzar es que, como ha ido exponiendo la doctrina más autorizada en este campo (por todos Jiménez Asensio, R.), el (mal) diseño de la dirección pública profesional es hoy día una realidad. Mal diseño porque, a nuestro entender, de los diseños autonómicos analizados, en aquellas CCAA que lo han regulado, se constata la esencia de serios elementos cuantitativos y cualitativos erróneos respecto de lo que debe ser una dirección pública profesional.

Respecto de los elementos cuantitativos, solo incidir en dos aspectos que a nuestro entender son esenciales y afectan de lleno al desarrollo institucional de la dirección pública profesional. El primero de estos aspectos, como se exponía al principio del análisis normativo, es que después de más de 15 años de la introducción en el EBEP (ahora TREBEP) del artículo 13 relativo al personal directivo profesional, no todas las CCAA han desarrollado sistemas. Además, ello no quiere decir que, en aquellas donde existan sistemas, estos desarrollen de manera correcta la dirección pública profesional.

Así pues, de las 17 CCAA en que se organiza y distribuye territorialmente el sistema español, 9 de ellas presentan diseños normativos, pautas o criterios para implementar la dirección pública profesional y 8 de ellas no contienen previsiones específicas, siéndoles de aplicación, principalmente, las regulaciones de carácter básico del estado y los principios positivizados en las menos de 12 frases contempladas en el artículo 13 del actual TREBEP. Ello a grandes rasgos, destaca que, después de más de 15 años de la creación de la figura destinada a ser el factor decisión en la modernización administrativa del estado español, no contiene regulación en 8 de las 17 CCAA, que representan el 47% de éstas. Ello se concluye en que, en estas 8 CCAA carentes de regulación, no se atisba un marco normativo de desarrollo autonómico al respecto, ni un futuro diseño de estrategias de gestión de recursos humanos directivos.⁴⁹²

Todo ello en un contexto donde las exigencias y preocupaciones de la ciudadanía cada vez son mayores y donde la dicha figura se deviene clave. Clave porque de no

⁴⁹² Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E. (2009). Op. Cit.

tratarse con responsabilidad por parte del triángulo de actores decisiones en el sistema público⁴⁹³, se puede provocar una crisis de magnitud inusual.⁴⁹⁴

El segundo elemento de carácter cuantitativo, y en cierta medida cualitativo, es la esfera donde produce el espacio directivo público, pues bien, del análisis expuesto, si algo se puede concluir es que la esfera política predomina mediante la atribución de puestos sujetos a la condición de altos cargos y excluidos de la esfera propia de la dirección pública profesional.

Predominación política que tiene que ver con dos factores principalmente: 1) la falta de análisis objetivos y rigurosos respecto de las funciones de los puestos con funciones directivas y la correspondiente diferenciación entre aquellos puestos que, conteniendo funciones directivas, tienen carácter predominantemente político, y aquellos donde la naturaleza de las funciones a desempeñar tienen que ver más con elementos de gestión y dirección estratégica y, 2) con la voluntad política vaciar de contenido el espacio directivo profesional en aras de nutrir su cúpula política-administrativa a través del sistema *spoil-system* o de circuito cerrado⁴⁹⁵ y caracterizado por ser el sistema donde todos los puestos responden al sistema de libre designación y su selección responde al principio de la metafísica de la confianza.⁴⁹⁶

Por otro lado, en lo que respecta a los elementos de carácter cualitativo, del análisis de los diseños, más o menos acertado, referentes a la dirección pública

⁴⁹³ Jiménez Asensio R. (2019). La reforma que nunca llega (el triángulo de actores que frena la transformación de las Administraciones Públicas). La mirada institucional. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/02/23/la-reforma-que-nunca-llega-el-triangulo-de-actores-que-frena-la-transformacion-de-las-administraciones-publicas/>

⁴⁹⁴ Ramió Matas, C. (2011). La administración que se espera después de la crisis. Grupo de investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

⁴⁹⁵ Jiménez Asensio R. (2019). Una vuelta de tuerca a la dirección pública. La mirada institucional. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/11/21/una-vuelta-de-tuerca-a-la-direccion-publica/>

⁴⁹⁶ Jiménez Asensio, R. (2011). Dirigir el sector público en Cataluña: Retos pendientes. En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.). La alta dirección pública: análisis y propuestas. INAP. Pág. 153.

profesional, se observa, como se ha avanzado, una correlación negativa existente entre los espacios que ocupan los puestos de estricta confianza política (altos cargos) y el espacio dedicado a la dirección pública profesional. En este sentido éste último queda muy rezagado respecto del primero, no solo en cuanto a la cantidad de puestos cuya consideración está sujeta a la condición de alto cargo o no, si no del diseño realizado para los puestos que tienen la consideración de puestos de dirección pública profesional.

A la anterior conclusión han llegado investigaciones territoriales a las cuales hemos hecho referencia en esta obra como por ejemplo el caso de Cantabria donde se concluye que en el caso de la CCAA de Cantabria se mostraba una claridad absoluta y objetiva la existencia de una correlación negativa, lo cual implicaba a su vez, una mayor politización de la AP y menor interés o voluntariedad de legislar a favor de la separación e independencia de las esferas política y administrativa.⁴⁹⁷

La dirección pública profesional es la institución vinculada directamente a los procesos de reforma político-administrativa, con sesgo emergente y transformador que es y debe constituir un factor de impulso.⁴⁹⁸

Resulta muy oportuno el estudio realizado en 2008 por el Instituto de Dirección y Gestión Pública de Barcelona para el desarrollo del apartado de conclusiones cualitativas. En este estudio se analizaban cuatro variables trascendentes a la hora de diseñar el modelo de dirección pública profesional. Variables que tienen incidencia a la hora de valorar la correcta implementación del diseño directivo y que traeremos a colación para fundamentar nuestras conclusiones respecto de los diseños autonómicos. Las variables presentadas en el estudio responden al: 1)

⁴⁹⁷ Videchea Sampedro, Roque J. (2022). Op. Cit.

⁴⁹⁸ Martínez Longo, F. (2008). La dirección pública profesional en las administraciones públicas de Cataluña: Estudio sobre las condiciones actuales y los retos para su institucionalización y desarrollo. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona. Pág. 7.

ámbito funcional propio, 2) la esfera de discrecionalidad directiva, 3) el sistema de responsabilización y la correspondiente evaluación del desempeño de funciones directivas y 4) el sistema de incentivos.

Por ámbito funcional propio el estudio referenciaba la necesidad de que el desarrollo normativo, delimite, en ámbito que le corresponde a la dirección pública profesional y la diferencie del resto de figuras que concurren en la AP con roles parecidos a los directivos (entendiéndose por ello, los puestos reservados a los altos cargos y los de carácter pre-directivo).

El ámbito funcional propio requiere de positivar nítidamente el contenido del cargo, la vinculación al mismo, el proceso de designación, la influencia de decisiones en las decisiones políticas y los criterios de designación. Los diseños autonómicos deben permitir diferenciar de manera clara, los puestos de trabajo con funciones directivas que le pertenecen al espacio directivo profesional, los que representan un rol directivo, pero con carácter predominantemente político y los que son puestos de función pública ordinaria. En este sentido, la determinación de dicho espacio permite tener un mayor impacto en las decisiones políticas, en su versión constructiva y propositiva.

Del análisis de lo expuesto y, en términos generales, una vez expuesto el régimen jurídico de la dirección pública profesional autonómico, muchos de los diseños no determinan con exactitud que puestos deben ser considerados de dirección pública profesional. Al contrario, la fórmula típica es la deducción de que son puestos de dirección pública profesional aquellos que derivado de la exclusión de aquellos que son considerados como «alto cargo» son directivos, surgiendo el problema a veces en la diferenciación entre los que son directivos de aquellos que son predirectivos.

En otros casos, el problema procede de los puestos que las normas configuran como puestos de dirección pública profesional y que, en algunos casos, tienen

naturaleza predirectiva o a veces ni eso, siendo puestos de alta responsabilidad administrativa. En este sentido, es de resaltar el caso de la situación de la dirección pública profesional en Galicia y las reflexiones compartidas por parte de la doctrina más autorizada en este territorio (por todos Campos Acuña, Concepción), respecto de los puestos a los que la ley 2/2015, de empleo público de Galicia les otorga el carácter de directivos y como a su vez, en algunos casos, estos no llegan ni a ser predirectivos.⁴⁹⁹

Referente al espacio de discrecionalidad el espacio de la dirección pública profesional debe tener un diseño normativo adecuado para poder conseguir objetivos, capacidad de gestión de los recursos humanos y presupuestarios y estabilidad en la capacidad decisional. Ello lleva intrínseco la capacidad de evaluar opciones y tomar decisiones más allá de la mera ejecución de órdenes y aplicación de las normas.

La esfera de la discrecionalidad directiva, entendida como autonomía colectiva es definida en el estudio base como la posibilidad de que la dirección pública profesional pueda asumir la responsabilidad de dirigir los procedimientos por medios de los cuales se implanten las políticas y se produzcan y provean servicios públicos, así como la ampliación del margen de actuación de ésta.

Para configurar dicho espacio de discrecionalidad se requiere de unos diseños normativos que transformen los roles atribuidos y el marco de relaciones, atribuyendo al espacio directivo profesional competencias de gestión y

⁴⁹⁹ Asociación de Dirección Pública Profesional. (2022). Webinar sobre la situación de la Dirección Pública Profesional en Galicia. 2º Congreso Global on line de la Dirección Pública Profesional. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=KR_cV1rIoMs&t=1149s&ab_channel=Asociaci%C3%B3nDirecci%C3%B3nProfesional

planificación hasta ahora establecidas en la clase gobernante y en la tecnoestructura.⁵⁰⁰

Del análisis normativo de los diseños autonómicos, se pueden extraer diferentes conclusiones, eso sí, todas limitadas por el mismo factor. Ninguna CCAA ha definido de manera expresa que debe entenderse por discrecionalidad directiva, así como tampoco se han establecido protocolos de actuación para trabajar la generación y construcción del mismo.

Algunas CCAA como, por ejemplo, la de Castilla – La Mancha han optado por reglamentar que los puestos directivos son aquellos en los que existe un alto nivel de autonomía funcional, presentando como límite los criterios e instrucciones directas de sus superiores jerárquicos. No obstante, tampoco se ha determinado que sucede en el caso que una instrucción directa choque frontalmente con los objetivos marcadas para con el directivo y como afecta ello a la ejecución del acuerdo al que está sujeto este.

Otras CCAA como, por ejemplo, el País Vasco, optan por determinar que los puestos que en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo sean considerados de dirección pública profesional, serán así porque, en el análisis funcional del mismo se habrá determinado que estos poseen un alto nivel de autonomía y responsabilidad. Más como se concreta y materializa dicho nivel de autonomía no está contemplado en la norma.

A su vez, otras CCAA no han contemplado si quiera en el diseño normativo como defender el espacio de autonomía funcional del directivo público profesional. En este sentido y como hemos avanzado, si existe un elemento común en todos los

⁵⁰⁰ Longo Martínez, F. (2006). Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. En Reforma y democracia. Revista CLAD, núm. 35. Pág. 63 – 95.

diseños autonómicos es que todos limitan de manera indirecta la esfera de la discrecionalidad. La limitan de manera indirecta porque, a excepción del diseño de la dirección pública de la CCAA de Andalucía, no hay otro sistema normativo que no disponga entre sus causas de cese la decisión discrecional del directivo por parte del órgano que lo nombró.

Es difícil construir un espacio de discrecionalidad si el elemento de la estabilidad de la capacidad decisional queda sujeto discrecionalmente a lo que la persona que te nombró opine, o lo que es lo mismo y ha sido manifestado por la doctrina referente en esta materia (por todos Jiménez Asensio, R.) no hay dirección pública profesional donde existe cese discrecional. Así, Jiménez Asensio, R. reflexiona y recuerda que con esos mimbres *nunca* se podrá construir una función pública profesional homologable con las de las democracias avanzadas.⁵⁰¹

Respecto del tercer elemento a tener en consideración, es decir, el sistema de responsabilidad y la evaluación del desempeño, hace referencia a diversos conceptos. Algunos ya analizados como lo son la autonomía, discrecionalidad, y la delegación del poder en los directivos públicos (cuestión ambigua y siempre observada bajo el prisma del cese discrecional), y otros no, como lo es el esquema o sistema de responsabilidad materializado en la rendición de cuentas, control y evaluación del rendimiento. En este sentido, no se puede pretender configurar un correcto sistema de dirección pública sin tener en cuenta los correspondientes controles respecto de la planificación y rendimiento de este.

⁵⁰¹ Jiménez Asensio, R. (2018). La profesionalización de la dirección pública en España: ¿Un proyecto imposible? Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2018/02/profesionalizacion-dp-1-espancc83a-articc81culo-version-2018.pdf>

Dicho sistema no tiene que ver tanto con la finalidad en si misma de la rendición de cuentas, sino en ser la herramienta de apoyo que permita objetivar, ayudar y mantener un diálogo sobre el rendimiento entre la organización y el directivo.⁵⁰²

Para poder determinar el correcto diseño o no del sistema de responsabilidad, deben existir en el elemento de control y aprendizaje, definidos al principio y al final del ciclo de gestión, es decir, cuando se deben definir los objetivos, se determinan los recursos y se evalúan los resultados. En este sentido, más allá de las repercusiones económicas, no se encuentran verdaderos sistemas de responsabilización del directivo público, siendo, la mayoría de los existentes redundantes y poco clarificadores.

En este caso, como excepción a lo dispuesto anteriormente, sí que resulta interesante destacar las previsiones contenidas en la regulación de la CCAA de Castilla – La Mancha referentes al hecho de sujetar al personal directivo profesional a la evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados, la cual será periódica y como mínimo, anual. La fijación de dichos objetivos se realizará después de la toma de posesión y con anterioridad a cada ejercicio presupuestario, debiendo dar cuenta del cumplimiento de éste de manera semestral y, previniendo medidas de control en el caso de desviación en el cumplimiento de los objetivos fijados.

El cuarto y último de los elementos que tienen incidencia en el diseño normativo de la dirección pública profesional hace referencia al sistema de incentivos. Como afirma Longo Martínez, F., se trata de estimular la innovación más que el miedo a equivocarse, buscando un equilibrio entre incentivos positivos y los de naturaleza negativa.

⁵⁰² John J. Diulio, Jr. (1994). The Promises of Performance Measurement Working Paper. Brookings Institution Press. Center for Public Management.

Como indica el estudio, los principales incentivos tienden a estar agrupados en tres tipologías: 1) los relativos a la carrera, 2) los relativos a las políticas de compensación y 3) la permanencia en el cargo.

Un buen diseño de incentivos debe contrastar dichas tipologías incluyendo elementos de valoración positiva y negativa a fin de fomentar y orientar al directivo público a querer innovar y no querer evitar los errores. En este sentido y a tenor de todo lo expuesto hasta el momento, se puede concluir que los sistemas de incentivos diseñados vienen predeterminados por una serie de factores que hacen que resulte imposible el cambio de cultural del personal directivo y que el mismo proceda a querer innovar. Imposible por estar sujeto a un cese discrecional en la mayoría de los casos o sujeto a una provisión o designación del puesto basada en el procedimiento de libre designación que conlleva el libre cese.

Por otro lado, también se han detectado medidas compensatorias basadas en la determinación de una parte de la retribución del directivo de carácter variable sujeta al resultado de la evaluación del desempeño. No obstante, en comparación con la consecuencia negativa del cese de manera discrecional, dichas medidas quedan rezagadas a un segundo plano, haciendo prácticamente imposible que, a través de los diseños autonómicos expuestos la cultura administrativa pase del miedo al error a la innovación.

Finalmente, a nivel autonómico se concluye que, en lo que se refiere al espacio directivo, no hay un diseño profesional del mismo, así como tampoco existe con claridad una separación de las carreras políticas y administrativas, donde los políticos responden ante sus lectores y la alta dirección ante sus pares⁵⁰³, demostrando así la ausencia de profesionalización de dicha esfera, y más

⁵⁰³ Lapuente, V. y Dahlström, C. (2018). Organizando el Leviatán: por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos. Deusto.

importante aún, la debilidad institucional en términos de credibilidad y redito de las AAPP autonómicas.

Dicha figura palanca y motor de la innovación está lejos de ser implantada en los mismos términos que ha sucedido en países de nuestro entorno. En este sentido, se afirma que una organización que no apueste por el liderazgo de la dirección pública profesional⁵⁰⁴ tendrá dificultades en el cumplimiento de sus funciones⁵⁰⁵ o en la evaluación del cumplimiento de los niveles de satisfacción cualitativos o cuantitativos exigibles.⁵⁰⁶

De la misma manera, también se concluye que, la profesionalización de los niveles directivos situados en el espacio institucional de los «altos cargos» no se ha modificado un ápice y tampoco se prevé se haga a corto o medio plazo. Eso sí, para ello y como ha defendido la doctrina (por todos Jiménez Asensio, R.), deberíamos estar a la modificación de las leyes de organización de la AP o del gobierno y no en las de función pública.

⁵⁰⁴ Monar Rubia, F. (2020). Ante los retos de las grandes transformaciones: ¿que esperamos las personas directivas públicas de los decisoras? Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, núm. 18. Págs. 94 a 113.

⁵⁰⁵ Jiménez Asensio, R. Et. Al. Op. Cit.

⁵⁰⁶ Longo Martínez, F. Op. Cit.

CAPÍTULO V.- EL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN EL ÁMBITO LOCAL. LA REGULACIÓN BÁSICA CONTENIDA EN LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, DE 18 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL. LA ESPACIALIDAD DE LOS MUNICIPIOS DE MADRID Y BARCELONA.

5.1. CUESTIONES PREVIAS: LA HETEROGENEIDAD TERRITORIAL Y SUS MANIFIESTAS DIFICULTADES NORMATIVAS Y NO NORMATIVAS.

De inicio, en lo que al personal directivo público local se refiere, es necesario hacer referencia a que la presente investigación se centra en el análisis del personal directivo local, específicamente en el ámbito municipal, es decir, a la EL territorial referida en el artículo 3.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LRBRL). Por tanto, se excluyen del estudio el régimen directivo general⁵⁰⁷ de las provincias e islas, así como los municipios sometidos a regímenes especiales como el concejo abierto.

Por otro lado, la presente investigación tendrá en cuenta los municipios de Madrid y Barcelona por ser, los únicos municipios con unos regímenes locales diferenciados del resto de municipios españoles. De esta manera, la presente investigación se centra en la regulación directiva de los:

- Municipios de régimen común.
- Municipios de gran población (Título X de la LRBRL).
- Municipios de Madrid y Barcelona, por sus regímenes diferenciados.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ Se emplea este término en la presente obra para hacer referencia a ciertas disposiciones aplicables a provincias e islas. Sin embargo, cabe aclarar que su uso no implica un análisis exhaustivo de estas entidades territoriales.

⁵⁰⁸ El hecho de circunscribir la investigación a un determinado colectivo, el municipio, tiene su razón de ser en dos aspectos consustanciales a la presente obra. El primero de ellos es, indudablemente,

En este sentido, el presente capítulo trata de profundizar en las previsiones normativas que el legislador básico ha dedicado a la dirección pública profesional, analizando las normativas básicas de régimen local vigentes a tal efecto, la LRBRL y el TRRL y su convivencia con las presiones del artículo 13 del TREBEP, que avanzamos, ha presentado un gran problema de implantación e interpretación jurídica que ha abocado a que una parte de doctrina plantee serias dudas respecto del régimen jurídico de estos.⁵⁰⁹

El Ordenamiento jurídico español prevé una descentralización administrativa a tres niveles -Estado, Autonomía, EL- que se relacionan entre sí, de conformidad con el principio de competencia y no jerarquía. Ello es así, porque, de acuerdo con el mandato constitucional, el orden jurídico-político establecido en la Carta Magna asegura la existencia de dichos componentes a los que considera como esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable del orden constitucional.⁵¹⁰

el objeto de investigación de la tesis, pues un análisis exhaustivo del directivo público profesional local sin duda alguna nos llevaría a elaborar otro trabajo de investigación independiente del presente, no siendo este el espacio debido para ello, en tanto que lo que se pretende en dicha tesis es conseguir obtener la visión general del directivo público profesional como figura en sí mismo y su implantación institucional; y, en segundo lugar, porque si atendemos a los datos aportados por el Registro de Entidades Locales dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, a fecha de 1 de enero de 2022, del total de Entidades locales que asciende a 13.018, los que ostentan *strictu sensu* la condición de municipios son 8.131, es decir, un 62,45% aproximadamente, de tal manera que, en su mayoría, el cerco jurídico a analizar, en lo que al directivo público profesional, quedaría abarcado.

⁵⁰⁹ A título de ejemplo y sin indagar en la cuestión, autores como Chaves J. han manifestado su parecer. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo *Los entes locales no tienen quien escriba su régimen de directivos públicos* Chaves nos detalla las evidencias que surgen de la lectura de la legislación básica: “*Se deseaba profesionalizar la función directiva en la Administración pública, pero el legislador terminó en espantada pues no reguló la duración del ejercicio de sus funciones, ni las causas por las que cesarán, ni sus condiciones de empleo, derechos y deberes (salvo evaluación periódica), ni régimen disciplinario*”. Chaves García, J. De la justicia (2020). *Los entes locales no tienen quien escriba su régimen de directivos públicos*. Recuperado de: <https://delajusticia.com/2020/01/15/los-entes-locales-no-tienen-quien-escriba-su-regimen-de-directivos-publicos/>

⁵¹⁰ STC. (Pleno). Sentencia 32/1981, de 28 de julio. BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Disponible en: https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/32#complete_resolucion&completa

No es menos cierto afirmar que dicha descentralización, no adquiere el mismo grado de homogeneidad en los diferentes niveles de distribución del poder competencial. Así pues, mientras estamos ante el poder originario del estado y el principio constitucional de autonomía, el poder de las EELL se ha caracterizado por ser un poder administrativo, amparado en sus competencias y potestades reglamentarias y de autoorganización recogidas en las normas básicas y de desarrollo del Estado y de las CCAA en materia local, basado en el principio de garantía institucional.

La Administración local, denominado tercer pilar del orden constitucional por la jurisprudencia constitucional⁵¹¹ y, característico, por ser el más cercano al conocimiento de los intereses de sus ciudadanos, presenta sus propias particularidades, derivadas, entre otros factores, de la propia subordinación normativa a las anteriores entidades territoriales, la estatal y la autonómica, y que, en lo que al debate directivo se refiere, implica una disparidad de normativas para tener en cuenta y, en definitiva, diversas previsiones que dificultan un encaje jurídico genérico y homogéneo que dote de seguridad el mismo.

En suma, cuando hablamos del marco jurídico local nos enfrentamos a un marco normativo multinivel caracterizado por la subordinación de las EELL a lo dispuesto en las normativas estatales y autonómicas.

No debe olvidarse que, a pesar de dicha disparidad normativa, cuando hablamos de autonomía local⁵¹², estamos ante el derecho y capacidad *efectiva* de las EELL de

⁵¹¹ Véase entre otras los fundamentos jurídicos de las SSTC 4/1981, 28/1981, 76/1983 y 214/1989, entre otras.

⁵¹² Sobre el concepto de autonomía local, de manera resumida, debemos entender lo siguiente:

- a) Que la CE de 1978 reconoce autonomía para la gestión de sus intereses a municipios, provincias y Comunidades Autónomas en los artículos 137, 140 y 141. En este sentido, éstos son los tres tipos de entes territoriales que dentro del Estado tiene autonomía constitucionalmente garantizada y que, de acuerdo con la doctrina constitucional supone el reconocimiento de una “garantía institucional” como “elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional” (STC 104/2000) que constituye el núcleo esencial de su autonomía y es indisponible para el legislador (STC 4/1981, entre otras),

ordenar y gestionar una parte de sus asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Entre estas también debe figurar el estatuto del personal de las EELL.⁵¹³

En línea con las previsiones internacionales se ha pronunciado el Tribunal Supremo en una constante y sentada línea jurisprudencial, como lo son por ejemplo, las STS de 25 de octubre de 1995 o de 13 de marzo de 1999, dictaminando que las leyes siempre deben interpretarse en el sentido más favorable al principio de autonomía local en tanto la misma es un componente esencial orden jurídico político establecido en la Constitución, a través de la cual se realiza, como ocurre con las CCAA, la distribución vertical del poder.⁵¹⁴

Como se ha indicado, hablar de derecho local implica hablar de municipios, provincias e islas, entre otros entes. En este sentido, antes de entrar a analizar el detalle de la planta directiva local, es consubstancial, por no decir de obligada exposición, detallar y precisar los datos y caracteres relativos a la planta municipal

-
- b) Que dicha autonomía presenta reconocimiento legislativo en el artículo 1 de la LRBRL y, se conceptualiza en la Carta Europea de autonomía local (CEAL) -ratificada por España-, al disponer en el artículo 3.1 que por esta se entiende «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».
 - c) que el alcance y contenido concreto de dichas competencias, no ha quedado establecido ni asegurado a priori con absoluta certidumbre, pues la autonomía local no garantiza un quantum competencial, sino un cómo se ejecutan las competencias que eventualmente se posean (Maeso Seco, Luis F.),
 - d) que la autonomía local, no es igual, ni en intensidad ni en contenidos, a la autonomía de la que disfrutaban las Comunidades Autónomas, pues, de acuerdo con la jurisprudencia de la doctrina Constitucional, ésta última difiere de la Autonomía local en tanto que presenta una autonomía política que responde al principio de descentralización política y, en particular, al hecho de poder legislar en el ámbito de las competencias que tienen atribuidas. Para una mayor comprensión véase, Ortega Álvarez, L. (2000). Las competencias como paradigma de la autonomía local. J.A, número extraordinario. Páginas 39; Parejo Alfonso, L. (2003). Derecho Administrativo. Instituciones generales. Ariel. Barcelona. Página 570; y, en particular, Parejo Alfonso, L. (1981). Garantía institucional y autonomías locales. IEAL. Madrid.

⁵¹³ En cuanto al concepto de autonomía local, véase el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por el Reino de España. Recuperado de: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1989-4370>

⁵¹⁴ Sánchez Morón, M. Op. Cit.

y sus singularidades. Por ello, para entender y cohesionar el sistema establecido para el personal directivo público profesional local, es indispensable inferir en la planta territorial española y las particularidades legislativas que en ella acontecen, así como las características inherentes a la misma, pues todo análisis que no tenga como sustento dichos pilares estará condenado al fracaso.⁵¹⁵

España, según los datos aportados por la INE en julio de 2024⁵¹⁶, es un país que cuenta con una población total que asciende a 48.797.875 habitantes, cuya distribución territorial es diversa y dispar. En este sentido, la cantidad de municipios que se configuran en España ascienden a 8.132 a fecha 1 de enero de 2024⁵¹⁷, presentando la siguiente realidad:

⁵¹⁵ Dicha cuestión no es baladí, pues, tanto desde la perspectiva de las competencias en materia de función pública como de normativa de organización territorial, de acuerdo con las competencias constitucionales, nos situamos ante el terreno de las competencias compartidas entre la Administración del Estado y la de las CCAA. En este sentido y sin ir más lejos, encontramos unas breves notas en la exposición de motivos del EBEP de 2007 que sintetizan los argumentos, que, en materia de función pública, nos interesan traer a colación: “[...] Ahora bien, en nuestro país específicamente, esta legislación debe tener en cuenta el amplio proceso de descentralización administrativa que ha tenido lugar durante las últimas décadas. En virtud de él, la Administración General del Estado es, de los tres niveles territoriales de gobierno, la que cuenta en la actualidad con menor número de empleados. [...] Quiere eso decir que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes”.

⁵¹⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). Cifras Población. Últimos datos. (2024). Recuperado de INE:

https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

⁵¹⁷ Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2024. Recuperado de: https://ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm

PARTE III.- LA PERSPECTIVA TERRITORIAL. LA POSITIVIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DEL ESTADO ESPAÑOL

	Menos de 101	De 101 a 500	De 501 a 1.000	De 1.001 a 2.000	De 2.001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	Más de 100.000
Andalucía	2	105	110	114	197	104	69	54	17	13
Aragón	208	334	85	47	32	11	11	1	1	1
Asturias, Principado de	0	8	10	21	10	10	12	3	2	2
Balears, Illes	0	2	4	6	14	17	11	10	2	1
Canarias	0	0	1	9	17	19	12	21	5	4
Cantabria	2	16	19	18	26	11	5	3	1	1
Castilla y León	721	1.076	214	109	68	38	6	7	5	4
Castilla - La Mancha	259	273	105	103	102	40	21	10	5	1
Cataluña	35	296	153	107	143	89	57	44	12	11
Comunidad Valenciana	23	121	78	78	85	55	36	51	11	4
Extremadura	8	118	92	81	54	22	6	4	2	1
Galicia	0	7	31	80	84	55	33	16	4	3
Madrid, Comunidad de	6	21	17	21	33	29	17	11	14	10
Murcia, Región de	0	0	2	3	3	6	13	14	2	2
Navarra, Comunidad Foral de	46	106	36	23	40	9	8	3	0	1
País Vasco	0	61	37	46	35	29	25	13	2	4
Rioja, La	64	69	11	9	12	4	3	1	0	1
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Melilla	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
TOTAL	1.374	2.613	1.005	875	955	548	345	266	86	64

Esquema 22: Tabla del número de municipios por CCAA atendiendo a su población. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la IN

De acuerdo con los datos aportados por el Registro de Entidades Locales (en adelante REL), lo primero que debe ponerse de relieve, es la amplia y diversa realidad territorial, lo cual nos aboca a prever un encaje normativo difícil. Difícil porque dicha heterogeneidad territorial exige, en consonancia con el marco constitucional de autonomía local antes nombrado, respetar las singularidades organizativas de cada EL.

Además de los elementos expuestos anteriormente, hay que tener en cuenta las especificidades jurídicas que surgen, por el mero hecho de analizar la cuestión desde la perspectiva local, teniendo en cuenta la prelación normativa de fuentes que sobre la misma acontecen.

Otros factores de la administración local que afectan a la implementación del diseño directivo público profesional lo son, sin lugar a duda, su cualidad de nivel territorial integrado por entes corporativos y democráticos⁵¹⁸, su condición de instancia administrativa esencialmente prestadora de servicios, y en este sentido gestora⁵¹⁹, y, como indicamos anteriormente, la que presenta mayor grado de cercanía y proximidad al ciudadano.⁵²⁰

Todos los estudios realizados al respecto concluyen que la Administración local es *la que primero y con mayor intensidad percibe los cambios y los requerimientos sociales de eficacia, eficiencia y calidad* que acompañan a los procesos de reforma y modernización en general; y en particular, en tiempos de crisis como los actuales.

⁵¹⁸ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (1993). Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit. Página 394.

⁵¹⁹ Vid. Parejo Alfonso, L. (2003). Derecho Administrativo. Instituciones generales. Ariel. Barcelona. Página 453; así como García de Enterría, E. y Fernández, Tomás-Ramón. (2004). Curso de Derecho Administrativo, Vol.I, 12.ª ed, Thomson-Civitas; y Ortega Álvarez, L. (2000). La incidencia del desarrollo del Estado autonómico sobre la concepción del sistema de habilitación nacional de funcionarios locales. *RAP*. Número 153, septiembre-diciembre. Página 302.

⁵²⁰ Vid. Martín Rebollo, L. (2007). Leyes Administrativas, 13.ª ed. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). Septiembre. Página 1012; y Parejo Alfonso, L. (2007). Lecciones de Derecho Administrativo. Tirant lo Blanch. Valencia. Página 256.

En síntesis, del análisis del marco jurídico establecido para la dirección pública profesional local, deben tenerse presente, entre otros, los siguientes factores:

- 1) La ausencia o consabida falta de un marco competencial *propio, claro y constitucionalmente* asegurado, más allá, por supuesto, de la noción de garantía institucional de la autonomía local.⁵²¹
- 2) El carácter bifronte⁵²² que hace que su concreta determinación, así como la fijación del exacto contenido, alcance y extensión de las competencias locales (incluida la de ordenación de su sistema directivo), sean resultado de la intervención no concurrente y no siempre armónica de las dos instancias territoriales superiores.⁵²³
- 3) Su realidad uniforme y dispar.
- 4) Su estructura bicéfala o incluso tricéfala donde son partícipes el Pleno⁵²⁴, el Alcalde⁵²⁵ y, en los supuestos previstos legalmente, la Junta de Gobierno Local⁵²⁶, siendo una especie de ejecutivo debilitado.⁵²⁷

Para Fariña Guillem, J.F.⁵²⁸ las organizaciones públicas locales son el reflejo de un espacio institucional legitimado por la voluntad de la ciudadanía que ha

⁵²¹ Maeso Seco. Op. Cit.

⁵²² STC 84/1982, de 23 de diciembre.

⁵²³ Parejo Alfonso, L. Op. Cit.

⁵²⁴ El pleno de las administraciones locales, de acuerdo con las aportaciones de Palomar Olmeda, A. es configurado como un órgano mixto, en el que sólo se desarrollan funciones típicas del legislativo y otras de naturaleza estrictamente administrativa.

⁵²⁵ Respecto de la posición del Alcalde en el ámbito local, Jiménez Asensio, R. defendía la posición *esquizofrénica* de éste, a tenor de que el mismo está llamado a ser el titular del poder ejecutivo y presidente del órgano que controla ese mismo poder.

⁵²⁶ Respecto de la naturaleza local de la Junta de Gobierno local interesante es la aportación de Santamaria Pastor, J.A, cuando recuerda el corte presidencialista de la misma.

⁵²⁷ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵²⁸ Fariña Guillem, J. F. (2023). La posibilidad de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. Su funcionalidad y viabilidad jurídica. Ed. DA.

contribuido al bienestar, progreso y cohesión social de la sociedad, siendo la profesionalidad el principio rector del directivo público, pues el mismo es consustancial al hecho de tener que desarrollar sus responsabilidades con garantías de imparcialidad, vocación de servicio público y colaboración permanente con el poder político.

No debe olvidarse, aunque sin entrar en el análisis pertinente, del importante rol que juegan en las EELL los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional (en adelante FALCHN). Estos en la mayoría de los supuestos, ejercen funciones directivas y ostentan un determinado peso. Sosa Wagner, F. decía que éstos habían llegado a ser un lobby de resistencia al cambio general⁵²⁹, aunque lo realmente importante es que, como expuso Jiménez Asensio, R. esta tipología de personal específica del mundo local encarna justamente el papel de directivo público local entre otras cuestiones, por la enorme significación y variedad de funciones típicas directivas atribuidas.

Por último, debe mencionarse el elemento o factor más importante, el pensamiento político. No es menor, pues como apuntala Jiménez Asensio R. si se quiere cambiar el modelo de dirección pública profesional, más en el seno de las AALL, a quien primero se ha de convencer es a los políticos, pues la primera lectura que lleva a cabo el personal de extracción política (sin duda la lectura más simple y escasamente depurada) es que con la implantación de un sistema de dirección pública profesional ese personal pierde espacio de poder. En este sentido, y, dicho de otro modo, la objeción típica del político a ese sistema es que ya no podrá formar «equipos» libremente como antaño y, en consecuencia, ya no podrá designar y cesar con la libertad casi absoluta de la que antes disponía. El político de miras estrechas piensa, por tanto, que el modelo de dirección pública profesional recorta

⁵²⁹ Sosa Wagner, F. (2005). Caciquismo, funcionarios locales, Libro blanco. Ed. AJA. Núm. 668.

su margen de maniobra, le «ata de pies y manos» y le impide nombrar o cesar a quien considere pertinente en cada momento.⁵³⁰

La primera dificultad con la que topa el arraigo del directivo público profesional de ámbito local (extensible a los otros ámbitos anteriormente desarrollados) no es meramente normativo, sino que se extiende a otros aspectos característicos de dicha figura, ostentado así su clara naturaleza poliédrica⁵³¹. No obstante, como se expuso en el 3er Congreso Global on line de Dirección Pública Profesional, cada vez hay más casos donde dicho mantra está siendo cuestionado. Así pues, concluían que ayuntamientos como el de Bilbao, Fuenlabrada, Granada, el Campello y la Diputación de Alicante ofrecen soluciones que pueden inspirar a generar iniciativas.

La función directiva debe profesionalizarse, aunque ello conlleve que haya algunos sectores que tengan que aceptar que dicha regulación y profesionalización suponga una pérdida de las cuotas de poder y actuación⁵³². Todo ello porque, la implementación de la dirección pública profesional, como hemos visto, cambia sustancialmente los equilibrios de poder existentes hasta entonces en esa «zona intermedia» o de «confluencia» entre políticos y altos funcionarios⁵³³. De hecho, ello es parte de la transformación. Como muestran sendos indicadores de la *gobernanza pública*:

- las políticas asimétricas en la distribución del poder directivo son perjudiciales para las instituciones.

⁵³⁰ Jiménez, R. (2009). El personal directivo en la Administración local. Estudios de Relaciones laborales. CEMICAL. Diputación de Barcelona. Página 21. Disponible en: http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/CEMICAL_personal_directivo_cast.pdf

⁵³¹ Maeso Seco, Luis. F. Op. Cit.

⁵³² En la obra desprivatizar los partidos, Gedisa, de 2018, Jose Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro estiman en 80.000 el número de personas que *viven* de la política en España en las diferentes instituciones.

⁵³³ Jiménez, R., Villoria, M. y Palomar, A. (2009). La dirección pública profesional en España. Instituto Vasco de Administración Pública. Madrid. Página 11.

- Mantener prácticas excluyentes fomenta el clientelismo y debilita la eficacia institucional.⁵³⁴

Para lo anterior, es muy importante tener sociedades maduras. Ramió Matas, C. habla de la mala calidad de la cultura política y de la cultura administrativa en nuestras AAPP y que, por encima de todo, hay una mala cultura social de los españoles en su relación con las instituciones. Según el mismo, si en un sistema público falla la cultura política y administrativa es que hay un problema más grave arraigado, al fin y al cabo, los políticos y empleados públicos son una muestra significativa de una determinada sociedad y pertenecen a ella.⁵³⁵

Por su parte, Jiménez Asensio R., en alusión a las palabras de Fukuyama defiende que las razones de fondo tienen raíces muy profundas, pues este país – a diferencia del resto de democracias avanzadas que si lo han hecho- no han superado la concepción patrimonial premoderna de AP⁵³⁶. Todo ello mientras organismos internacionales nos recuerdan lo importante que es valorar que una función pública profesional, competente y eficaz como factor *fundamental* para fomentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.⁵³⁷

A tenor de lo anterior interesante y aconsejable resulta la lectura de las recomendaciones realizadas por la OCDE en 2019, y en anteriores pronunciamientos, a los Miembros o no, adheridos a ésta, para que constituyesen una función pública con una cultura y liderazgos basados en los valores de querer

⁵³⁴ El clientelismo, es la estrategia política asimilada desde las asimetrías del poder que se configura como la entrega de bienes materiales a cambio de apoyo electoral (Stokes, 2009). Banco Mundial. (2017). La gobernanza y las leyes. *Panorama General*. Página 10.

⁵³⁵ Ramió Matas, C. (2015). Administración pública y crisis institucional. *Estrategias de reforma e innovación para España i América Latina*. Tecnos. Madrid. Páginas 31 a 35.

⁵³⁶ Jiménez, R. (2020). Hacia una Dirección Pública Profesional: *Contexto actual de la Dirección Pública Profesional en España*. Wolters Kluwer. Página 2.

⁵³⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2019). Instrumentos Jurídicos de la OCDE. Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública. Antecedentes. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/pem/recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>

mejorar resultados para la sociedad y, entre otros aspectos, se hablaba del fortalecimiento de la capacidad de liderazgo mediante 4 tipo de acciones, las cuales son las siguientes:

1. Aclarar las expectativas respecto de los directivos públicos para que sean líderes políticamente imparciales de las organizaciones públicas, a quienes se les confíe el cumplimiento de las prioridades del gobierno, y mantengan y encarnen el más alto grado de integridad *sin temor a represalias motivadas políticamente*;
2. Considerar *criterios basados en el mérito y procedimientos transparentes en el nombramiento de los directivos públicos*, y hacerlos responsables de su desempeño;
3. *Asegurar que los directivos públicos tengan el mandato, las competencias y las condiciones necesarias para proporcionar asesoramiento imparcial basado en datos a las autoridades políticas*, y
4. *Desarrollar la capacidad de liderazgo de los directivos públicos que ya se desempeñan en sus cargos o que podrían desempeñarse en ellos.*⁵³⁸

Antes de 2019, como hemos analizado en capítulos anteriores, España ya hablaba del directivo público profesional. Una muestra importante por su contenido es el informe de Estudios de Gobernanza Pública de la OCDE España: De la reforma administrativa a la mejora continua⁵³⁹ emitido el año 2012. En este documento, el

⁵³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2019). Instrumentos Jurídicos de la OCDE. Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública. Antecedentes. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/pem/recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>

⁵³⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2012) Estudios de Gobernanza Pública de la OCDE España: *De la reforma administrativa a la mejora continua*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/PGR%20SPain%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>

punto 25 situado bajo el título de las creaciones de un entorno para la mejora continua, ya concretaba la necesaria creación de un borrador del Estatuto Directivo Público Profesional de la AGE.

Según Ramió Matas, C. todas las innovaciones y mejoras que quieran introducirse en la AP requieren de una musculatura directiva, no sólo de mantenimiento sino de alta competición. Sin dirección pública profesional no hay innovación, ni fuerza institucional, ni eficacia y eficiencia en la gestión.

Parece bastante claro que los organismos internacionales apuestan por la imparcialidad de los directivos públicos y muestra de ello son los informes de la OCDE expuestos a lo largo de la presente investigación.

Lo que resulta latente y explícito es que, si queremos garantizar la imparcialidad de éstos, el único camino o vía posible debe ser sin duda alguna la regulación normativa de este colectivo. Ofrecer una cierta estabilidad a un puesto directivo que de acuerdo con la naturaleza de la figura es estructural y necesaria debería ser algo que no se debatiese. Que la persona que ostentase ese puesto hubiese llegado por un procedimiento regido por la acreditación de competencias y estuviese sujeto a la evaluación de sus objetivos, tampoco.

El personal directivo público profesional, así como el personal que ejerce funciones de responsabilidad en cualquier parte del sector privado, debe estar sujeto a los requisitos de estabilidad-condicionado indudablemente a los buenos y exitosos resultados de su gestión- y a un acceso basado en sus capacidades, que no afinidades.

De hecho, sea cual sea el sistema escogido -abierto o cerrado-, lo que es una realidad observable es que la mayoría de los países pertenecientes a democracias avanzadas han regulado y configurado sistemas de dirección pública cada vez más dotados de este carácter profesional. Esto en España no ha sucedido. El motivo,

como indica Jiménez Asensio, R. es como ya se indicó en las líneas anteriores, que España tiene un notable subdesarrollo institucional, derivado, qué duda cabe, de nuestra débil cultura política y nuestro fragmentado desarrollo democrático, que se ha visto quebrado en diferentes momentos históricos por prácticas autoritarias o dictatoriales.⁵⁴⁰

El segundo factor que también afecta de lleno al personal directivo público profesional, incidiendo de manera especial a la figura directiva que se sitúa en el ámbito local, tiene que ver más con el complejo sistema de fuentes generado a través del EBEP en su momento (ahora TREBEP) y la correlación de ésta con la normativa de régimen local y la respuesta a las preguntas, entre otras: ¿Quién puede ser?, ¿Cómo se debe regular?, ¿Cómo se deben entender estas normativas?, ¿Dónde comienza el desarrollo autonómico y acaba la homogeneidad básica del estado?, que al elemento de la voluntad política.

Jiménez Asensio, R. exponía que, tras la redacción del EBEP (ahora TREBEP), resulta particularmente grave la indefinición que subyace en torno a quién es competente para regular el empleo público local. Se sigue planteando el eterno problema del sistema de fuentes del Derecho en el ámbito local, que a dispensas de ser corregido y sido aumentado. Lo que exigirá unas dosis de ingenio considerables en los gestores locales.⁵⁴¹

Dicho de otra manera, antes de analizar los pocos preceptos que nos determinan como debe ser esta figura, debemos tener en cuenta como de complejo es nuestro sistema autonómico, y cuáles son las configuraciones territoriales que organizan nuestro país, pues como indica la CE en su artículo 137, nuestro estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las CCAA que se constituyan, así

⁵⁴⁰Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁴¹ Jiménez, R. (2007). Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos. Vitoria-Gasteiz. Junio.

como todas éstas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses -Título VIII, Organización Territorial del Estado, Capítulo primero, Principios generales-.

Pues bien, en desarrollo de esta idea de descentralización, debemos tener en cuenta que esos intereses, entre los cuales figura la organización de sus estructuras directivas, se configuran de manera jurídica distinta si hablamos de un plano Estado-Autonomía que si hablamos des del plano Estado-Autonomía y EELL.

Mientras que el plano legislativo Estado-Comunidad Autónoma debe entenderse ubicado bajo el manto de los preceptos 148 y 149 que dotan de sentido, intentando detallar las competencias que asumen las CCAA y el Estado, y establecen un marco regulatorio y los correspondientes límites –en su mayoría difusos- sobre cómo debemos interpretar el desarrollo normativo de esta figura; por el otro lado, tenemos la normativa local que, como se ha venido definiendo por la jurisprudencia, ostenta una naturaleza jurídica diferente a la de las CCAA. En esta línea, la jurisprudencia más antigua ya nos recalca que naturaleza jurídica de las primeras es política mientras que la de las EELL es administrativa (por todas, STC 25/1981) aunque también es cierto que este posicionamiento tan distante se ha ido matizando con el tiempo y con los pronunciamientos de los tribunales, en origen requiere de un análisis peculiar en su interpretación, pues, las competencias locales son reglamentarias y se basan en la idea de autoorganización como bien expone el artículo 4 de la LRBRL.

En suma, de acuerdo con el marco regulatorio expuesto y las características propias de las EELL, cuando hablamos del modelo de la dirección pública profesional local y su contenido, hay que tener en cuenta:

- La normativa básica Estatal.
- La legislación autonómica de desarrollo.

- Los reglamentos de las EELL y su posición en el orden constitucional, el cual, si bien no está definida por la CE, se encomienda al legislador que debe, no obstante, aceptar ese contenido indisponible que constituye la garantía institucional, constitucional de la autonomía local (STC 214/1989) o, lo que es lo mismo, la regulación del personal directivo en la Administración local se encuentra regulado en diversas normas, tanto estatales como autonómicas, pero también en aquellas que surgen de la potestad reglamentaria de las EELL.⁵⁴²

Posición similar defendía Palomar Olmeda, A. cuando exponía que la complejidad del diseño se proyecta indudablemente sobre el régimen de directivos ya que es necesario realizar una lectura conjunta entre los artículos 13 y 3 del TREBEP. Conforme al primero, corresponde a la respectiva Comunidad autónoma (en adelante CA) establecer el régimen jurídico de los directivos públicos que se aplica a la AL, pero si afecta –y como venimos afirmando puede afectar- al régimen del personal funcionario o laboral dicha regulación debe tener en consideración el bloque de «legislación local» y la autonomía local como referente de cierre en la conformación del ejercicio de las propias competencias.⁵⁴³

Estando así las cosas resulta necesario realizar un análisis del marco jurídico expuesto anteriormente para entender que encaje y calado tiene el sistema y como debemos interpretar el desarrollo de dicha figura en el ámbito de la dinámica local.

Conforme al artículo 13 del TREBEP, situado en el Título II –personal al servicio de las Administraciones Públicas-, capítulo II, son el Gobierno y los órganos de gobierno de las CCAA los competentes para establecer, en desarrollo de la normativa básica del Estado, el régimen jurídico específico para el personal

⁵⁴²Feijóo, M.J., et al. (2010). El rol del directiu públic. Treballs de recerca sobre Administració pública. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Pàgina 52.

⁵⁴³ Jiménez, R., Villoria, M. y Palomar, A. (2009). La dirección pública profesional en España. Instituto Vasco de Administración Pública. Madrid. Pàgina 150.

directivo. Asimismo, teniendo en cuenta que lo anterior se debe conectar o entender complementado por el ámbito de actuación territorial del directivo público profesional, o dicho de otra manera, además del elemento organizativo o de que naturaleza tendrá el directivo (¿Será funcionario? o ¿Será laboral?), se debe reflejar cuál será el campo de actuación de este nuevo profesional, en este análisis jurídico, el local, tiene su razón enlazar el artículo 13 del TREBEP con el artículo 3 del mismo texto, el cual, a su vez, presenta un redactado similar al que establece el artículo 92 de la LRBRL, pues la finalidad del legislador es establecer un sistema normativo coordinado de ambas ramas jurídicas, la local y la de función pública.⁵⁴⁴

Por su lado, el artículo 3 del TREBEP se encarga de establecer las pautas legislativas que rigen respecto del personal funcionario de las EELL, siendo de aplicación la legislación estatal y la legislación de las CCAA, respetando eso sí, la autonomía local. Por su lado, el artículo 92 (situado en el Capítulo II, -Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera-, del Título VII –Personal al servicio de las Entidades locales) establece un régimen jurídico de aplicación similar, si bien, éste detalla un poco más como debe hacerse la exégesis de este. Así, el artículo 92 de la LRBRL determina que los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en la LRBRL, por lo que dispone el TREBEP, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las CCAA, en los términos del artículo 149.1. 18ª de la CE.

De esta manera, dicha cuestión que, como se ha expuesto, tiene una incidencia directa sobre el personal directivo de las AAPP locales, en tanto que, de ser

⁵⁴⁴ A lo anterior, no debemos olvidar que los títulos habilitantes de competencia sobre los que se dicta tanto las bases del régimen jurídico del régimen estatutario de los funcionarios como la normativa básica de régimen local es la misma, la competencia del artículo 149.1.18ª de la CE que dice *in situ* «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas».

funcionarios de esta deberían regirse por este patrón normativo, resulta ser una fórmula bastante compleja y caótica de establecer como deberán avenirse las distintas ramas jurídicas que en este contexto se entremezclan. De un lado la normativa de función pública y, del otro, la local o como dicen los autores Palomar A., Villoria M. y Jiménez A., una interpretación literal del artículo 3 del TREBEP nos lleva a indicar que la voluntad del legislador es la de establecer un conglomerado normativo que, en el citado artículo, no merece para el legislador la necesidad de su priorización. De hecho, la simple lectura del precepto transcrito nos indica que la voluntad es la aplicación primaria del TREBEP por la sencilla razón de que es ésta la norma que se coloca en primer lugar en el esquema de fuentes, pero a continuación remite –sin indicar si lo es con carácter supletorio o concurrente- a la legislación básica del régimen local y a las normas de las CCAA. [...] En este esquema podemos, por tanto, indicar que la voluntad del legislador es la de establecer una coordinación entre las normas que regulan el empleo público y la que regula el régimen local. De hecho, esto es lo que ocurre (aunque no en el mismo orden aplicativo) con el artículo 92 de la LBRL.⁵⁴⁵

La forma de entender la dinámica jurídica de ambos preceptos normativos, como bien indica el artículo 92 de la LRBRL, requiere de un análisis de las disposiciones a aplicar y una diferenciación entre las que ostentan un carácter básico y las de desarrollo. En este sentido, y dentro del marco de las competencias del 149.1. 18ª de la CE, podemos afirmar que tanto las bases del régimen jurídico de las AAPP como el régimen estatutario de los funcionarios se sitúan en el mismo posicionamiento normativo, siendo ambas normativas competencia exclusiva del Estado de carácter básico, de tal manera que, debido a ello, la normativa autonómica tendrá el papel de normativa de desarrollo con todo lo que ello conlleva⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵Jiménez, R., Villoria, M. y Palomar, A. (2009). La dirección pública profesional en España. Instituto Vasco de Administración Pública. Madrid. Página 146.

Por último, conviene remarcar un tercer dilema en la regulación de esta figura, y que tiene como cerrazón el pronunciamiento del Tribunal Supremo⁵⁴⁷ interpretando que del artículo 13 del TREBEP no resulta de habilitación a los entes locales para regular el régimen jurídico de su personal directivo (posteriormente se hará referencia a dicha cuestión). Y es que, de nada sirve tener un régimen descentralizador si los facultados y responsables de emitir juicios interpretativos razonados se olvidan, en su mayoría, de que sistema tenemos configurado⁵⁴⁸.

El EBEP indicaba en su exposición de motivos cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. En este sentido, numerosas AALL estando a la espera de lo que regulasen Estado y CCAA regularon sus propios directivos –ejemplo de la Diputación de Cáceres, objeto de interés casacional en la sentencia que posteriormente se expondrá-. Ello ha llevado a que parte de la doctrina (por todos Chaves García, J.R.) defiendan las tesis que abogan por entender que entes locales se cansaron de esperar la regulación estatal o autonómica que ofreciese un paraguas normativo que les permitiese organizar sus directivos locales. Y dieron un paso al frente: si el Estado y la CA seguían la política del avestruz, sin regular esa figura del Directivo público, ellos mismos lo regularían. Al fin y al cabo, la autonomía local tiene brillo propio y no puede esperar.

Como se detallará, el directivo público local deberá esperar, pues bien, la Sentencia del Tribunal Supremo 1829/2019, de 17 de diciembre de 2019, recurso de casación 2145/2017, cierra la puerta a que las EELL provincial de puedan regular

⁵⁴⁷De acuerdo con la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional en todos los órdenes, excepto en materia de garantías Constitucionales. De éstas cabría esperar reflexiones de mirada profunda, pensando en la literalidad de la norma y la transversalidad de nuestro sistema.

⁵⁴⁸STC 214/1989, de 21 de diciembre. Fundamento Jurídico 6. El orden constitucional de distribución de competencias en la materia que nos ocupa se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos que corresponden a la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª CE) a la legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma y, en un tercero, igual de importante que el resto de los ámbitos, la normativa de carácter local.

el contenido normativo de su personal directivo más allá de las previsiones literales establecidos en las normas.

Vistos los motivos, y a pesar de tener dos votos particulares⁵⁴⁹ más acordes a la realidad que la argumentación de la sentencia, los problemas en el ámbito local, como se han podido comprobar son bastante complejos y de suficiente calado, pues, en realidad deben realizarse cambios de paradigma, de pensamiento en el marco de los gobernantes públicos, así como en todos los operadores que tengan incidencia o poder en cualquier campo de intervención, y por supuesto en el campo jurídico. Como afirma Jiménez Asensio, R. *para hacer buena política, se necesita objetivamente directivos profesionales y no palmeros, militantes de carné, amigos políticos, familiares o amateurs.*

⁵⁴⁹ Los votos particulares de los Magistrados, Excma. Sra. Dña. Maria del Pilar Teso Gamella y el Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez- Zapata Perez, fundamentan su decisión en aplicación de una interpretación teológica y sistemática basada en el principio de jerarquía normativa en relación con el reparto del orden competencial constitucional.

Éstos en un intento complejo de análisis de las normativas, destacan el posicionamiento ordinamental que tiene la LBRL en lo relativo al régimen local y la potestad de autoorganización de las entidades locales, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras la STC 159/2001, de 5 de julio, que como bien expone: se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, "tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico" (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado "bloque de la constitucionalidad" (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12. Por consiguiente, sólo en estos términos, y partiendo de la dualidad de contenidos de la LBRL (de un lado, aspectos que se refieren a la autonomía local constitucionalmente garantizada y, de otro, aspectos de simple regulación legal de los entes locales), puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LBRL se encuentra en los arts. 137, 140 y 141 CE, aunque por razones competenciales (que ahora, hemos de notar, no vienen al caso) también halle fundamento en el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE, pues "en el esquema constitucional de la distribución territorial de competencias, una de las adjudicadas al Estado con carácter exclusivo tiene por objeto las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, entre ellas, por tanto, de la local" (STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 3, con referencia a la STC 214/1989, de 21 de diciembre). FJ 4, estamos ante una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno.

Y es que, como se remarca en el voto particular de los magistrados, que el artículo 13 del TREBEP no se remita a la normativa local no puede interpretarse por ello como límite a la misma, en la medida en que los asuntos a los que afecta le atañen hoy de forma indudable.

De forma similar, junto con el cambio de pensamiento debemos realizar interpretaciones jurídicas complejas, pues no podemos olvidar precisamente que en este campo jurídico es donde diferentes normativas -régimen de función pública y régimen local-, con sus correspondientes marcos competenciales predeterminados se entrelazan y presentan sus regulaciones propias, debiendo interpretarse de manera sistemática y conjunta para dotar de sentido singular el espacio del directivo público profesional local y, sin olvidar que todo ello debe trasladarse a las instituciones locales, las cuales son las más cercanas al ciudadano pero a la misma vez, las que cuentan con unas estructuras administrativas potentes, y en este sentido, como defiende Jiménez Asensio, R. ¿Quién instruye a la Administración local sobre lo que está o no vigente?⁵⁵⁰, a lo que yo añado, ¿Quién instruye a la Administración local sobre lo que es o no aplicable, y como se deben interpretar las normativas?. La inseguridad jurídica es abrumadora si partimos de los datos de temporalidad y realidad existentes respecto del personal de la AP.

En última instancia, pero sin ser menos importante, entendiendo que la finalidad normativa no debe ser otra que el reflejo de las normas que en nuestra sociedad diversa, plural y compleja nos hemos dado, teniendo por lo tanto que entender que dichas características existen, existirán y debemos convivir con ellas.

Como hemos analizado previamente, las complejidades que abundan el mundo local no son pocas, pero a pesar de ello, en los siguientes apartados de la investigación se pretende avanzar en el estudio de las normas que regulan el cuerpo directivo profesional en el ámbito organizativo de la Administración local y sus especificidades.

⁵⁵⁰ Jiménez, R. (2007). Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos. Vitoria-Gasteiz. Junio.

Así, como exponíamos al principio de la investigación, el Título II -personal al servicio de las Administraciones públicas-, Capítulo II, artículo 13 del TREBEP, recoge las previsiones en materia de dirección pública profesional. Este después de disponer los diferentes criterios que se deben cumplimentar para determinar su condición, establece un apartado final donde indica la posibilidad de que el directivo público reúna la condición de personal laboral, en los términos siguientes: «Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección».⁵⁵¹

Debido a lo anterior, la primera pregunta que nos hacemos responde al *¿Quién puede ser directivo público profesional?*, respondiendo que parece ser que, de acuerdo con la normativa vigente en materia de función pública, a excepción de que la normativa de régimen local establezca alguna especie de limitación, sobre la cual deberíamos ver cómo entablarlas, ser directivo público profesional no está sometido únicamente al hecho de presentar un vínculo con la AP de régimen funcional, pues nuestro sistema abre la vía a que se incluyan personas con vínculos laborales, pudiendo decir que es un sistema abierto en tal aspecto. Ahora bien, sabido que el personal directivo público profesional puede ser personal laboral o funcionario, cabe indagar lo dispuesto en el Título I -objeto y ámbito de aplicación – del TREBEP y los títulos competenciales bajo los que se amparan y presentan ambos regímenes normativos – funcionario y laboral - para poder entender cómo deben casar éstos entre sí, con el adherido componente de la normativa de régimen local que fluye en el directivo público profesional que ejerce sus competencias en municipios, provincias e islas (art. 3 LRBRL).

⁵⁵¹ Es evocador de intención saber que la condición de personal laboral no siempre estuvo en el pensamiento del legislador. La condición de personal laboral no se incluía en las primeras previsiones establecidas en el primer borrador del EBEP. Es con la entrada del segundo borrador del Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que se incluye dicho párrafo y se posibilita dicha condición.

5.2. EL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN LA NORMATIVA DE RÉGIMEN LOCAL BÁSICA. LOS DISTINTOS REGÍMENES. LOS MUNICIPIOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN COMÚN Y LOS MUNICIPIOS SOMETIDOS AL RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN.

Un inicio oportuno para inicio analítico del capítulo es la presente oración expuesta en su momento por Jiménez Asensio, R. y que, a fecha de hoy, sigue siendo un bálsamo de realidad «En el funcionamiento de las estructuras de las AAPP españolas, con las excepciones que seguidamente veremos, la figura del directivo público profesional ha estado prácticamente ausente».⁵⁵²

En el ámbito local, como en el resto de las AAPP, la ausencia de competitividad o, dicho de otra manera, esta ausencia de competición en la cobertura de puestos de naturaleza directiva ha eliminado de raíz uno de los elementos nucleares de su configuración como profesionales, pues el sistema dominante en la provisión de puestos directivos ha sido el de confianza política o, de carácter «politizado».⁵⁵³

Así las cosas, y de manera muy sintética, pues en capítulos anteriores se ha hablado de la misma, pero si es necesaria recordar por su injerencia en el ámbito de las EELL, la LOFAGE, recuperó una idea que comenzó a tomar cuerpo en el último gobierno del PSOE, y que no era otra que la estructuración de la «alta administración» en dos tipos de órganos, los «superiores» y los «directivos»⁵⁵⁴. Su justificación⁵⁵⁵ fue en aquel entonces la necesaria garantía de la objetividad

⁵⁵² Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁵³ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁵⁴ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁵⁵ Dicha justificación se consagra en la exposición de motivos de LOFAGE en el punto VIII de la siguiente manera: «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 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

consagrada sobre el principio de profesionalización, aunque como observamos los perfiles y su concepción era y sigue siendo frágil. A ello, el elemento nuclear, tal y como destaca Jiménez Asensio, R. es que a este modelo se le introdujeron criterios burocrático-corporativos para el nombramiento de los titulares de tales órganos.

A nivel local, y en concreto en el ámbito municipal, el asentamiento de las normas que regulan el régimen jurídico del personal directivo público profesional tuvo lugar mediante la entrada de la LMMGL.⁵⁵⁶

De acuerdo con las indicaciones de la exposición de motivos de ésta, el sistema no cambia de manera sustancial, pues, lo que hacia la ley era introducir dos nuevos títulos en la LRBRL «el título X “Régimen de organización de los municipios de gran población” y el título XI “tipificación de las infracciones y sanciones por las EELL en determinadas materias”».

Es el título X «régimen de organización de los municipios de gran población» el que introduce, de acuerdo a una larga trayectoria de reivindicaciones por parte de los municipios españoles con unas estructuras diferentes a la común, una configuración especial para estos municipios previendo que en determinados puestos directivos de esta administración⁵⁵⁷, el cargo directivo lo ostente una

Ley les dispensa un tratamiento especial para subrayar su importancia en la estructura administrativa».

⁵⁵⁶ Ley 57/2003, de 16 de abril, de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Boletín Oficial del Estado, número 301. Publicado el 17 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>

⁵⁵⁷ Los puestos directivos determinados en esta ley se concretan y plasman en el artículo 130.1 apartado B) de la LRBRL, siendo los siguientes:

- a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de esta.
- d) El titular de la asesoría jurídica.
- e) El secretario general del Pleno.
- f) El interventor general municipal.
- g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria

persona que previamente reúna la condición de funcionario público o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1.⁵⁵⁸

Fuera de estos supuestos y como se ha expuesto de manera acertada por parte de la doctrina⁵⁵⁹, dicho título fue establecido para determinados puestos de naturaleza directiva, admitiéndose por lo demás excepciones a la regla general, esto es, que fueran nombrados titulares de órganos directivos personas que no tuviesen los requisitos antes mencionados.

Por lo que se refiere al resto de municipios, es decir, los sometidos al régimen común (la mayoría) y el resto de las EELL, como hemos venido sosteniendo en capítulos anteriores, muestran un carácter normativo insuficiente, escueto y poco o nada cohesionado.

En suma, estamos ante un compendio de previsiones, que poco tienen que ver con el diseño de un sistema directivo público que abogue por la profesionalidad y que se traduce en una necesidad constante de reforzar los niveles intermedios de dirección ejecutiva en aras de mejorar la apuesta estratégica de esta figura.

De esta manera, el sistema LOFAGE, incurso hoy en la LRJSP y prisma sobre el que se sostiene la normativa introducida en la LRBRL en el título X, si en algo ha contribuido ha sido a mantener una línea continuista y discrecional en el sentido que ha permitido a los políticos continuar politizando espacios de carácter directivo-, puso a una práctica consistente en realizar nombramientos entre

⁵⁵⁸ En este sentido resulta interesante observar como el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, de la Ley de régimen especial del Municipio de Madrid expone como argumento a la especialización la defensa que del uniformismo rígido siempre ha sido una de las características injustificables de nuestro régimen local.

⁵⁵⁹ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

funcionarios, donde lo único de profesional era y es que este debía recaer sobre funcionarios públicos.⁵⁶⁰

En el sistema actual de dirección pública profesional de las EELL sometidas al título X de régimen de gran población, no ha existido competencia en cuanto al proceso para designar a éstos, si por competencia entendemos la *disputa o contienda entre dos o más personas sobre algo*.

Como argumenta Jiménez Asensio, R., no puedo existir un sistema de dirección pública «profesional» si previamente no hay un sistema competitivo en la provisión de tales puestos directivos, esto es, que los diferentes aspirantes a ese puesto directivo puedan:

1. *Presentar su candidatura,*
2. *que los órganos encargados del nombramiento puedan valorar la idoneidad de los diferentes aspirantes para cubrir ese puesto y,*
3. *que el nombramiento recaiga sobre alguna de las personas que previamente hayan demostrado que posee los conocimientos, destrezas y aptitudes (esto es, las competencias) requeridos para el desempeño de tal puesto directivo.*

Como afirma Ramió Matas, C. el fondo de la cuestión, esa cerrazón palpable, obliga a que debamos ir y entender que la dirección pública profesional debe ser profesional y ello implica, de manera directa, que esta debe ser entendida como una profesión.

⁵⁶⁰ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

Otro de los grandes mitos desmontados mediante dicho sistema es la asimilación de la condición de funcionario con la de directivo. Como dice Jiménez Asensio R. ser un funcionario público no te habilita para ser un gran directivo, o, dicho de otra manera, se puede ser un excelente funcionario público y, a su vez, un pésimo directivo. En este sentido, y de los análisis expuestos, podemos observar que una de las grandes fallas del sistema es que, tanto la LRJSP como la LRBRL y otra serie de normativas referenciadas a lo largo del texto giran en torno a dicha condición fáctica, es decir, que ser funcionario es el motivo que habilita a para ser directivo público.

Es una gran falla porque ambos diseños no pretenden conseguir el mismo objetivo. Los sistemas de selección actuales se basan, inclusive actualmente, en sistemas altamente memorísticos y de habilidades que poco tienen que ver con las habilidades y competencias propias del marco del directivo público profesional. Jiménez Asensio R. de manera muy acertada mencionaba que ser funcionario te legitima a ser eso, funcionario, empleado público.

Históricamente, la dirección pública –no digamos profesional- en el nivel local antes de la CE de 1978 se mostraba, como en el resto de las AAPP, inexistente, presentando como excepciones los municipios que presentaban un régimen

especial⁵⁶¹, siendo estos Barcelona (1960⁵⁶²) y Madrid (1963)⁵⁶³. En este sentido, y por exponer un poco uno de los regímenes citados, Barcelona tenía a los «delegados de servicio» inspirados en una suerte de «modelo gerencial», que ejercían funciones ejecutivas y que rodeaban al alcalde dotándole de un equipo de managers ajeno a las responsabilidades políticas que seguían siendo desempeñadas por el propio alcalde, por los tenientes de alcalde o por los concejales. Eran personas que, por la etapa cronológica, la realidad histórica del modelo y la percepción que se tenía de la administración se nombraban y cesaban de manera libre por el alcalde, dando cuenta al Consejo Pleno (art. 9.1 Decreto 1166/1960). A pesar de ello lo importante es que ostentaban funciones de carácter ejecutivo y tenían autonomía funcional para el ejercicio de ésta, convirtiéndose en

⁵⁶¹ Este hecho se refuerza si se tiene en cuenta que la D.T cuarta de la LMMGL preveía que mientras que no se aprobase el régimen especial del municipio, el título X de la ley no era de aplicación al municipio de Barcelona. Dicha disposición queda derogada el 2006 por la disposición derogatoria única d) de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

⁵⁶² Interesante resulta aquí hablar de las particularidades del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen Local. Este en su exposición de motivos exponía argumentos de calado y profundidad relacionados con la eficacia en la gestión y la dirección como los que se exponen a continuación: « [...] la bondad de una administración ha de medirse por su eficacia, y que esta suele ser función directa de la unidad ejecutiva», « [...] Para conjugar ambas facetas, se rodea al alcalde de un reducido equipo de delegados de servicio directamente designados por aquél, cada uno de los cuales asume la dirección de una de las grandes ramas o departamentos en que ha de dividirse la actividad municipal». Como se puede comprobar, este modelo de «gerencia pública» ya mostraba una proyección de lo que debería ser, precisado con el tiempo, el sistema de dirección pública, y más teniendo en cuenta que como se indicaba en la exposición de motivos: «En consonancia con la orientación indicada, la función ejecutiva se centra en la figura del Alcalde, pero no como órgano exclusivo, sino asistido, para ciertos actos, por una Comisión ejecutiva, integrada por los Delegados de Servicios designados por aquél, en misión complementaria de sus propias actividades, y por un número igual de Concejales, con lo que sin pérdida de la indispensable unidad de actuación se alcanzarán las ventajas inherentes a todo órgano corporativo, especialmente en aquellos asuntos que, por su mayor complejidad, precisen e impongan un mejor asesoramiento y una más amplia anuencia da de voluntades».

Otro de los puntos relevantes del Decreto era la decisión de establecer en función del interés del servicio la posibilidad de ampliar las facultades a los delegados de servicio. Como así se extrae del apartado 9.4 «El Alcalde atendido el interés de tos servicios, podrá ampliar las facultades anteriormente enumeradas» y sobre el que algunos autores se han pronunciado diciendo que dicho acto abría la puerta de «las delegaciones a favor de esa estructura directiva o gerencial» (Jiménez, R., 2009).

⁵⁶³ Los trámites que dieron pie a ambos regímenes se establecieron en la Ley de 7 de noviembre de 1957 de acuerdo con las previsiones del propio Decreto 1674/1963, por el que se establece el régimen especial de Madrid.

una especie de momento de partida o punto de inflexión a través del cual las instituciones deberían modernizarse.

Fuera de estos dos regímenes especiales, las previsiones que debían regular el campo de los directivos públicos locales eran inexistentes o insuficientes. De hecho, podríamos situarnos en 1924 y el Estatuto Municipal, pues es en este dónde se incluyen las primeras referencias interesantes al respecto.

El Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924 que aprueba el Estatuto municipal (en adelante Estatuto Municipal de 1924) gestaba e incluía, entre los 581 artículos que formulaban el texto, la fórmula de tener un manager, en concreto un gerente; así el artículo 146 de dicho texto legal concretaba y detallaba la figura Gerente libremente designado por el Ayuntamiento o como dice el texto «En el Gobierno por Gerente, asumirá los plenos poderes municipales, en la gestión de servicios de interés comunal, un Alcalde Gerente libremente designado por el Ayuntamiento. La Corporación tendrá un alcalde/presidente, al solo efecto de dirigir las sesiones municipales».

El Gobierno por Gerente, era, en aquel entonces, el máximo avance en la tarea de *cohonestar* la democracia con la eficacia. Cabe introducir, que en aquel momento el pensamiento y concepto que se tenía sobre la AP o lo que ésta debía ser, dista mucho del actual. En esta línea, y siguiendo la literalidad de las palabras del texto, en aquel entonces la concepción que justificaba la creación de dicha figura recaía en el concepto que sobre la misma AP se tenía, puesto que existía, en el ideario legislativo, una equiparación de la gestión municipal a la gestión privada.

Dicha concepción es importante porque ya en 1924, y teniendo en cuenta el matiz conceptual expuesto, se establecía incompatible el hecho de ostentar un cargo de Concejal, titular o suplente con el desempeño de la figura de la gerencia (art. 85.4 Estatuto Municipal de 1924); así como se declaraba que el cargo de Concejal titular o suplente imposibilitaba ser Gerente (art. 84) o se prohibía que no pudiesen ser

parte del Consejo de Administración los parientes dentro del cuarto grado del Gerente, así como los mismos Gerentes de negocios concurrentes o similares a los municipalizados (art. 174).

En agosto de 1955 y con la entrada en vigor del Decreto de 17 de junio de 1995 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (ROAS) encontramos una figura gerencial de manera más detallada. Expuesta en diferentes disposiciones generales su regulación se comprendía para la gestión directa de la Corporación de los servicios municipalizados o provincializados, mediante sociedades mercantiles locales (municipales o provinciales) o gestionados por empresas mixtas.⁵⁶⁴

Posteriormente, con la entrada de la LRBRL de 1975 y el Texto articulado de 1976 poco podemos decir respecto de estos y sus momentos iniciales.

Una década más tarde con la LRBRL de 1985 y el TRRL⁵⁶⁵ se introdujo por primera vez que determinados puestos de carácter directivo pudieran ser desempeñados por personal eventual - derivado de la figura que surgió en la legislación de funcionarios civiles de 1964-.

Así el artículo 176.3 del TRRL –hoy en día no derogado de manera expresa, todo y la entrada del EBEP en 2007 (ahora TREBEP)- determina que «Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación,

⁵⁶⁴ A título no exhaustivo, el ROAS en sus artículos 71 y ss. – introducidos en el Título Tercero “Servicios de las Corporaciones locales”, Sección 3ª, subsección 2ª y 4ª establece que los servicios municipalizados o provincializados en régimen de gestión directa con órgano especial estarán a cargo de un Consejo de Administración y de un Gerente. De la misma manera, en lo que refiere a la sociedad privada municipal o provincial, el art. 90 determina que la dirección y la administración de la Empresa estará a cargo, entre otros, por el órgano de la Gerencia.

⁵⁶⁵ En tal sentido, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales no establece ninguna concreción al respecto. Su aportación a la concreción y complementación de la regulación es claramente inexistente.

de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos». Dicha fórmula es importante puesto que como indica Jiménez Asensio, R., este dato normativo tendrá importantes implicaciones en el devenir de la construcción de la dirección pública en el mundo local, pues el funcionario o personal eventual era una persona designada libremente por el alcalde y quedaba unido «umbilicalmente» a éste, puesto que se trataba de un caso de personal de confianza o asesoramiento especial, que podía ser reclutado fuera de la función pública local. Ni que decir tiene que la fecha de aprobación de esa normativa [...], tendría consecuencias sobre la evolución ulterior del modelo de dirección pública local.⁵⁶⁶

La aplicación de dicha previsión, es decir, del artículo 176.3 del TRRL con la entrada en vigor del EBEP (ahora TREBEP) también causó cierta confusión. Dicha previsión que hoy en día no ha sido expresamente derogada sí debe entenderse implícitamente derogada. Así lo exponen diversas sentencias y los criterios interpretativos emitidos por los órganos institucionales. En este sentido, el Ministerio de AAPP emitía un documento denominado «Criterios para la aplicación del estatuto básico del empleado público en el ámbito de la administración local» que determinaba que, de conformidad con la nueva redacción del artículo 12 de la nueva norma básica, relativa al personal eventual y su funcionalidad en sistema de empleo público, el artículo 176.3 quedaba implícitamente derogado por oponerse a la misma. Esta corriente interpretativa ha sido materializada en posteriores resoluciones judiciales de tribunales superiores de justicia como lo puede ser, a nota de ejemplo, la STSJ de las Islas Baleares núm. 120/2020, de 27 de marzo, rec. 453/2018.

⁵⁶⁶Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

Dicha figura resultó y resulta ser inapropiada para regular el campo directivo, puesto que las funciones que recogen a esta tipología de personal de la AP quedan circunscritas al ámbito de la confianza y asesoramiento especial, siendo muy dispares con las funciones que se confían en un cuerpo directivo profesional.

Debido a lo anterior previsión normativa la proliferación de esta figura eventual fue de tal dimensión que, como indica Jiménez Asensio, R.: «No hay estudios empíricos sobre esta materia, pero en muchos municipios la figura del personal eventual sustituyó incluso a la de los funcionarios públicos»⁵⁶⁷. En este sentido, otro de los elementos que ya se han expuesto es que las normas que se desarrollaron en las CCAA en materia de régimen local, para desarrollar las previsiones *básicas* de la LRRL y el TRRL tampoco establecieron un modelo diferente del expuesto anteriormente, entre otras circunstancias, porque nuestro campo normativo permite el asentamiento de unas bases muy amplias que poco margen dejan a las autonomías.⁵⁶⁸

Así las cosas, desde 1985, el panorama directivo local sigue el mismo esquema: los puestos de naturaleza directiva quedaban cubiertos por personas «fieles» al proyecto político que representa su designador. En otras palabras, mediante esta tipología sistemática, la profesionalidad de la persona quedaba amparada en las razones y hechos que servían de justificación al político para su designación, entendiéndose por ello, favores, afinidades, simplicidad en las políticas, y un largo etc.

⁵⁶⁷Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁶⁸ Puede concluirse que, mediante el artículo 176.3 se configuraba una especie de excepción a la regla general positivizada en la legislación de función pública. Este fue uno de los motivos que implicó el pronunciamiento de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público en el sentido de exponer la fuerte presencia de personal eventual ejerciendo funciones directivas y su estricta reducción al ámbito del asesoramiento y en tareas no ordinarias de gestión o de carácter técnico.

Por de pronto, durante el transcurso de los primeros veinte y cinco años de democracia, esta fue la dinámica de vida que regía en nuestras AALL. Ulteriormente, con la introducción de las Nuevas Políticas de Gestión Pública, denominadas NPM derribado de su cambio de paradigma respecto las políticas llevadas hasta el momento, y su nuevo enfoque, caracterizado por el intento de modernizar la gestión pública a través de la introducción de medidas de carácter privado/mercantil en la gestión diaria de las AAPP, el año 2003, entraba en vigor la LMMGL que, como mínimo, y como apunta Jiménez R, provoca una institucionalización *frágil* en la figura y el campo directivo, pues diferencia de manera floja los órganos directivos de los superiores, no en todos los municipios sino solamente en aquellos que de acuerdo con las previsiones del art. 121 de la LRBRL pueden considerarse municipios de gran población, e introduce conceptos como «responsabilidad por la gestión», «profesionalización», «experiencia», etc.⁵⁶⁹

Sus orígenes inspiradores son, como veremos a continuación, el régimen establecido en la normativa estatal LOFAGE y el modelo gerencial establecido para la ciudad de Barcelona, de manera que como expresa Jiménez Asensio, R., algunas grandes ciudades mostraron la necesidad de que esas administraciones municipales dispusieran de una estructura directiva similar, *mutatis mutandis*, a la que tenían los niveles de gobierno estatal y autonómico. En este sentido, todo lo funcional y disfuncional de estos modelos fue trasladado de manera irreflexiva al mundo local la normativa de la AGE.⁵⁷⁰

Estando, así las cosas, la LMMGL que entraba en vigor el uno de enero de dos mil cuatro introducía dos nuevos títulos en la LRBRL, el primero de ellos referente al régimen de organización de los denominados municipios de gran población, y el

⁵⁶⁹ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁷⁰ A dicha conclusión ha llegado el Profesor Jiménez Asensio, R. en diversas de sus obras, entre otras, el personal directivo en la Administración local (2009, CEMICAL) o Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”) (2003, Anuario de Gobierno Local).

segundo relativo a la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias. De esta manera, con la entrada de este nuevo régimen, la función directiva comienza a institucionalizarse, aunque de manera no muy acertada ni reflexionada teniendo que diferenciar los municipios con régimen especial, Madrid y Barcelona –véase su régimen en el siguiente punto de la presente investigación-, los municipios sometidos a la normativa de régimen común y los sujetos al régimen de municipios de gran población, los cuales presentan como principal característica, tener una población superior a 250.000 habitantes o 175.000 si son municipios capitales de provincia, de tal manera que observando el ámbito aplicativo de la norma, se desprende que el elemento que genera complejidad y dota de sentido esta diferenciación es la población que reside en ellos.⁵⁷¹

La entrada en vigor de la LMMGL y su particular estructura no supuso en términos de diseño un gran avance. Supuso eso sí, un reconocimiento a la existencia de una figura, la directiva local.

La entrada de la LMMGL que de acuerdo con su propio título fomentaba medidas para modernizar el gobierno local, solamente dedicaba una disposición legal a regularizar el cuerpo directivo de los organismos autónomos locales y las entidades públicas empresariales (artículo 85 bis). Este resulta de aplicación a los municipios sometidos al régimen común y a los de gran población, siendo en este último caso de aplicación la especificidad del artículo 130.2 de la LRBRL, añadido por el artículo 1.3 de la ley citada y que afecta a la gestión directa de los servicios de la competencia local mediante las formas de organismos locales y de entidades públicas empresariales locales. De conformidad con el mismo, el titular del

⁵⁷¹ En España, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), existen un total de 8.131 municipios a fecha de 2019. De éstos, que superen la barrera de los 250.000 habitantes apenas llegan a una veintena, demostrando así que el gran músculo de municipios españoles pertenece al régimen común y no al del Título X de la LRBRL. Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Distribución de los municipios por comunidades y ciudades autónomas y tamaño de los municipios*. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2851#ltabs-tabla>

máximo órgano de dirección del mismo «deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las AAPP o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos», con el adherido para el caso de provenir del sector privado de tener «más de cinco años de ejercicio profesional». Si al municipio le fuese de aplicación el Título X de la LRBRL, el titular del órgano de dirección tendrá la consideración de órgano directivo (art. 130.2 LRBRL).

Fuera de estas previsiones contenidas en el artículo 85 bis, los municipios sometidos a régimen común –la gran mayoría- no tienen disposiciones que regulen algo tan importante como la musculatura directiva de las Administraciones a las que representan. De hecho, una de las fallas del sistema normativo y su mala y pésima articulación jurídica se aposenta en la poca conexión entre las previsiones expuestas. En este sentido, los municipios sometidos al régimen común no tienen previsiones que determinen o hagan referencia respecto de sus directivos públicos profesionales (que existen y son muchos), mientras que, en caso de constituir organismos autónomos y entidades públicas empresariales, dichos puestos de dirección pública profesional, cuando deban ser provistos, si deberán atender a las exigencias del artículo 85 bis, lo cual pone de manifiesto, como afirma Jiménez Asensio R. las incongruencias derivadas de una forma de legislar a través de «parches».⁵⁷²

Los males de la LOFAGE, tanto los derivados de la traslación mecánica de la normativa como los ocasionados por la irreflexión de su encaje jurídico y su realidad, se trasladaron a la LMMGL y así se han mantenido hasta día de hoy. De un lado, el nombramiento y cese de los coordinadores generales y de los directores generales se establece de manera libre, discrecional, recayendo como hemos expuesto anteriormente entre los funcionarios de carrera que se encuentren clasificados en el subgrupo A1, a excepción de que el Reglamento Orgánico

⁵⁷² Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

Municipal, en atención a las características, establezca que su titular no deba reunir dicha condición.

A tenor de dicha fórmula, dos son los aspectos que caben ser destacados, el primero relativo a que la jurisprudencia ha interpretado de manera restrictiva dicha concepción, de modo que para proveer un puesto de director general entre personas que no tengan la condición de funcionario se ha de justificar o motivar claramente en el decreto de estructura orgánica (o en este caso en el reglamento orgánico o en el acto de nombramiento) la necesidad de recurrir a nombrar para ese puesto directivo a personal «externo» a la función pública en sentido estricto y, el segundo de los elementos, en relación con el nombramiento y cese discrecional, hay que remarcar, la sentencia en intereses casacional dictada por la Sala del Alto Tribunal Supremo, en fecha 19 de septiembre de 2019, recurso de casación núm. 2740/2017.

Dicha resolución judicial sienta doctrina respecto el cese del personal que ocupa puestos cuya forma de provisión es mediante el sistema excepcional de libre designación determinando en su fundamento jurídico noveno que:

«1º El funcionario de carrera que desempeña un puesto clasificado como de libre designación tiene un mero interés en su permanencia, no un derecho a la inamovilidad en ese concreto puesto, algo propio de los provistos mediante concurso reglado. Ese mero interés trae su causa en que la designación para el puesto se basa en un juicio de libre apreciación, por lo que quien lo designó puede juzgar que las condiciones subjetivas u objetivas, tenidas en cuenta para la designación, pueden haber desaparecido o cambiado, teniendo en cuenta el interés general que se satisface desde el desempeño del puesto.

2º Como el acto de nombramiento, también el de cese debe ajustarse a exigencias formales obvias como, por ejemplo, que lo acuerde el órgano competente o la

adecuada formación -en su caso- de la voluntad si es un órgano colegiado y a tales exigencias formales cabe añadir la motivación si bien con la debida modulación.

3º Esta motivación ciertamente debe ir más allá de lo previsto en el artículo 58.1, párrafo segundo, del RGPPT, según el cual «la motivación de esta resolución se referirá a la competencia para adoptarla». Por tanto, **al funcionario cesado debe dársele razón de por qué las razones de oportunidad, basadas en la confianza e idoneidad apreciada para el puesto y que llevaron a su elección, ya no concurren o si concurren qué otra circunstancia objetiva determina la pertinencia del cese.**⁵⁷³

4º La razón o razones del cese no serán enjuiciables en lo que tiene de libre apreciación; ahora bien, es exigible que se expliciten evitándose expresiones opacas, estandarizadas, que puedan encubrir una intención patológica por falsa, caprichosa o ajena a los requerimientos del puesto o a las exigencias de idoneidad profesional que llevaron a la elección. Esta exigencia de motivación se cualifica cuando se trata del cese de quien ejerce funciones de representación sindical.»

En suma, la jurisprudencia viene determinando la motivación como requisito para tener en cuenta en los actos de cese de los funcionarios nombrados mediante el sistema de libre designación, puesto que, aun tratándose de un cese de naturaleza discrecional, ello no obsta a que rijan la regla general de la motivación.

Los preceptos que regulan la cuestión directiva local, es decir, los artículos 32 bis «en relación con el personal Directivo de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares», el 85 bis «en relación con los organismos autónomos locales y las entidades públicas empresariales locales» y el 130.3 «en relación con los órganos

⁵⁷³ La negrita no forma parte del contenido original.

superiores y directivos», todos ellos de la LRBRL, sujetan el nombramiento de los directores generales y coordinadores generales a «criterios de competencia profesional y experiencia», sin exponer cuales son estos, que se entiende por competencia profesional o como deben valorarse. Tampoco establecen, como bien sostiene Jiménez Asensio, R., un sistema de acreditación, de tal manera que, al igual con las previsiones de las que emanan, nos encontramos ante previsiones jurídicas de carácter discrecional y que pueden ser consideradas como meras exigencias retóricas.⁵⁷⁴

Otro problema de diseño del marco jurídico del directivo local es la falta de percepción sustantiva⁵⁷⁵ del mismo. El diseño normativo y la traslación del modelo propio de la AGE no tiene en cuenta la distinta realidad jurídica del mundo local. En este sentido, resulta llamativo ver que, de acuerdo con los datos aportados en el Boletín Estadístico del Personal al Servicios de las AAPP a enero de 2024.

De conformidad con los mismos, el sector público de la Administración Local representa el 19,4% del total de números efectivos de las AP, el cual, asciende a un total de 2.968.522, y representa un ligero descenso del 4% respecto losa datos de enero de 2023 respecto de la representación de los mismos en el ámbito local.

Este personal se integra por un total de 576.089, repartidos de la manera siguiente:

- 510.937 efectivos de ayuntamientos (representando el 88.69%) y,
- 65.152 efectivos en órganos supramunicipales (Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares) (11,30%).⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁷⁵ Término acuñado en distintas obras por Jiménez Asensio R.

⁵⁷⁶ Registro Central de Personal (RCP). (2024). Boletín Estadístico del Personal al Servicios de las Administraciones Públicas Disponible en:

De estos 576.089 efectivos, la distribución por tipologías y a la espera de resolución de los procesos de estabilización que se están acometiendo en aplicación de las previsiones de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que alguna alteración puede suponer, la tendencia de personal en la AL muestra una clara preferencia por la laboralización. En este sentido, mientras que a nivel de la AGE y de las CCAA la regla general es la funcionarización del personal, en la AL es a la inversa, quedando actualmente la siguiente distribución de personal:

	Personal funcionario de carrera	%	Personal laboral	%	Otro personal	%	Total	Total %
Sector público de la administración local	198.145	34.39	273.025	47.39	104.919	18.21	576.089	100
Ayuntamientos	173.198	33.89	253.037	49.52	84.702	16.58	510.937	100
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares	24.947	38.29	19.988	30.68	20.217	31.03	65.152	100

Esquema 23: Tabla tipología personal de las EELL. Fuente: Elaboración propia a partir datos del boletín estadístico del personal al servicio de las administraciones pública. Registro central de personal, enero 2024

Personal al servicio de la administración local		
	Efectivos	Porcentaje
Funcionarios con habilitación de carácter nacional	4.605	0,80% ⁵⁷⁷
Resto de Personal	571.484	99,20%
Total	576.089	100,00%

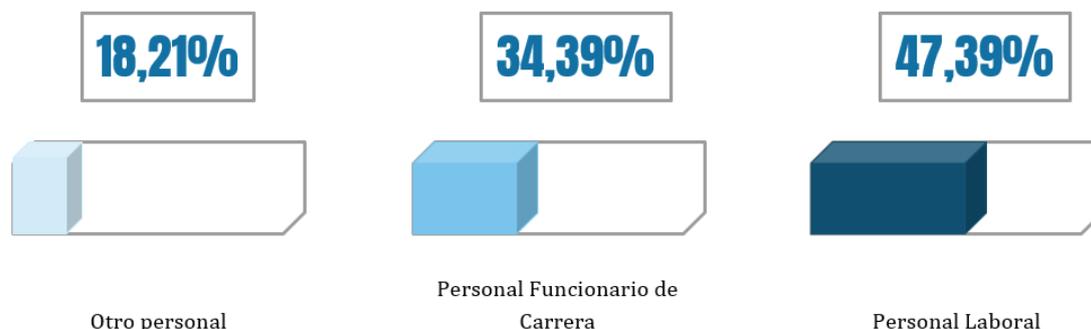
Esquema 24: Tabla personal de la administración local y su relación con los FALCHN. Fuente: Elaboración propia a partir datos del boletín estadístico del personal al servicio de las administraciones pública. Registro central de personal, enero 2024

La imagen real del ámbito local, en cuanto a relaciones jurídica se refiere, a día de hoy, presenta un mayor porcentaje de empleados públicos laborales que

⁵⁷⁷ Como se puede observar la ratio de los FALCHN no alcanza ni el 1% del total de efectivos de las administraciones locales, lo cual a tenor de los datos reflejados no es positivo por una serie de motivos. El primero que, en los municipios sometidos al régimen común, todo y no estar reflejado legislativamente, estos son de los pocos cuerpos que pueden ejercer funciones directivas y, el segundo, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130.1 b) tanto el secretario general del pleno como el interventor general municipal de los municipios del Título X, ambos tienen la consideración de órgano directivo.

funcionarios, lo cual desajusta las previsiones de diseño contenidas en la LRJSP y insertadas en la LRBRL, cuya preferencia es funcionarial a laboral.

Tipología de personal en la Administración Local



Esquema 25: Gráfico resumen del contenido del esquema 23. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del esquema 23.

Así pues, la traslación automatizada de las previsiones legislativas y de diseño de la LOFAGE en su momento y la LRJSP actualmente al modelo local, no tiene presente las particularidades del sistema local, ni en su configuración territorial y diversa, ni en relación con la vinculación jurídica de gran parte de los empleados públicos locales, lo cual, perpetua un sistema y diseño poco cohesionado y altamente disfuncional, enmarcado, eso sí, dentro del sistema de confianza característico del sistema estatal y autonómico antes analizado.

Según las tesis defendidas por Jiménez Asensio R. nos encontramos ante la dicotomía de que el personal que representa la mayor representación y que, en consecuencia, representaría el mayor porcentaje de personas con posibilidad de tener (pues no hay regulado un procedimiento de acreditación de competencias) capacidades para poder desarrollar competencias directivas se encuentran vinculadas jurídicamente a un régimen que está sujeto a la excepcionalidad en la regla general. Ello sitúa a la dirección pública profesional ante una realidad muy incómoda y perturbadora donde es la propia normativa la que, en contra de la realidad y diversidad propia AL, regula atendiendo a las realidades de otras AAPP que poco tienen que ver con la AP regulada, o lo que lo mismo, este es un ejemplo

de cómo el traslado mecánico del modelo de dirección pública profesional de la AGE a los municipios de gran población supone afectar a su lógica y coherencia institucional.⁵⁷⁸

Además, conviene recordar que como se ha expresado con anterioridad en modelo directivo implantado en la AGE parte de que la ser funcionario público habilita para el desempeño de las funciones del puesto, lo cual no tiene por qué ser cierto, o lo que es lo mismo, ser un excelente funcionario público no es condición sine qua non en materia directiva. Jiménez Asensio, R. defiende la tesis de que la función de dirigir el sector público es una actividad distinta o diferente de ejercer funciones profesionales propias de una determinada titulación o actividades estrictamente funcionariales vinculadas a un cuerpo o escala.

Otro de los problemas surgidos de la literalidad y de la propia comprensión del precepto es que no presenta un circuito cerrado local. Es decir, la norma no establece que para ser directivo público profesional de la AL debas ser funcionarios de la propia Corporación Local, de tal manera que, nada impide que otros funcionarios derivados de distintas AAPP puedan serlo sin saber si sus competencias y experiencias serán y resultarán útiles en aquella administración, pues el sistema se liga a la confianza y no a las competencias previamente acreditadas.

Además, si éstos son funcionarios, de conformidad con la normativa vigente, respecto de los laborales de la propia AP sujetos a una vinculación laboral, tienen preferencia. Ello muestra un diseño institucional alejado de las exigencias de un sistema de dirección pública profesional y se asienta en un sistema funcional basado en la confianza del órgano seleccionador, basado en la captación de funcionarios de determinados cuerpos, sobre los cuales, y por el mero hecho de serlo, se predisponen una serie de competencias y capacidades. En este sentido y

⁵⁷⁸ Jiménez Asensió, R. Op. Cit.

a nota de ejemplo el artículo 85 bis de la LRBRL donde en el caso de los OOAA y EPEL si el profesional que pretende proveer un puesto tiene una vinculación laboral, independientemente de que proceda del sector público o privado, debe acreditar más de cinco años de ejercicio profesional.

También hay que destacar, que los preceptos de la LRBRL encargados de diseñar el sistema de dirección pública profesional local presentan serias deficiencias de contenido. Deficiencias sustanciales y de forma, pues no detallan el régimen de responsabilidades derivadas del ejercicio de la dirección pública, el sistema de evaluación de resultados, el régimen retributivo, etc.

Por si fuera poco, a pesar de tener AALL con proyectos innovadores y soluciones ante el reto de la dirección pública profesional local como lo son los presentados por el ayuntamiento de Bilbao, Fuenlabrada, Granada, em Campello y la Diputación de Alicante y tener FALCHN como las del ayuntamiento de Valencia, Málaga y Granada comprometidas con la profesionalización de dicho diseño⁵⁷⁹, no podemos olvidar la doctrina emitida por la STS de 17 de diciembre de 2019, rec. 2145/2017, que tenía por objeto determinar si entra dentro de las competencias de las EELL, y en particular, de las Diputaciones provinciales la regulación de su personal directivo.

Dicha sentencia, sobre la cual no nos extenderemos por existir importantes investigaciones y estudios como el realizado por Mauri Majós, J.⁵⁸⁰, viene a determinar en su fundamento de derecho quinto que de conformidad con el artículo 13 del TREBEP no resulta de habilitación a los entes locales regular el

⁵⁷⁹ Así se pone de manifiesto en el documento conclusivo publicado tras la celebración del 3er Congreso Global on line de Dirección Pública Profesional realizado los días 30 y 31 de enero de 2024.

⁵⁸⁰ Para un análisis en profundidad de la STS de 17 de diciembre de 2019 se recomienda la lectura del informe de Mauri Majós, J. realizado en el año 2020, denominado: *La situación del personal directivo de las diputaciones provinciales después de la STS de 17 de diciembre de 2019: alternativas de interpretación y propuestas de regulación*, realizado para la Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de Derecho Local. Págs. 12 - 65.

régimen jurídico de su personal directivo⁵⁸¹, lo cual, cercena cualquier posibilidad de desarrollo mediante los reglamentos orgánicos municipales o provinciales de la cuestión directiva, así como delimita la posibilidad de construir proyectos innovadores y reformistas respecto del mismo. Y ello, de manera confusa y contradictoria con su prolija y extensa interpretación doctrinal a favor de la interpretación más favorable al principio de autonomía local (SSTS de 25 de octubre de 1995, 13 de marzo de 1999, 8 de octubre de 2001, 18 de abril de 2002, 4 de julio de 2003, 29 de septiembre de 2003, 20 de octubre de 2005, 25 de enero de 2006, etc.).

Además, sobre lo expuesto no cabe olvidar que las potestades organización de las EELL forman parte del principio de autonomía municipal garantizada constitucionalmente a través del título VIII de la constitución y, en concreto, los preceptos 137 y 140 de la misma, así como el reconocimiento normativo proveniente de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) y sus artículos 3 y 6, en los cuales, respectivamente, se otorga a las EELL la potestad para ordenar una parte importante de los asuntos públicos, entre los cuales figura, la potestad de definir sus estructuras internas y, en consecuencia, su personal directivo público.

Dicha singularidad normativa ha sido reconocida por parte de la jurisprudencia y la doctrina. Así, lo ponen de manifiesto las resoluciones del alto tribunal constitucional SSTC 233/1999, de 16 de diciembre y la 132/2001, de 8 de junio, cuando hablan de que el principio de garantía local de autonomía local impiden que la ley contenga una regulación agotadora de una materia donde está claramente el interés local y más si atendemos a, como defiende la doctrina más reconocida (por todos Parejo Alfonso, L., Velasco Caballero, F. y Galán Galán, A.), que los productos

⁵⁸¹ Sobre ello, solo quiero añadir que no solo la propia sentencia presente votos particulares, sino que, también existen documentos que argumentan la posibilidad de regular la dirección pública profesional por parte de las entidades locales. En este sentido, se destaca la obra elaborada por la Federación de Municipios de Cataluña (FMC). Comisión de Función Pública Local. Modelo de reglamento – tipo por el cual se regula la dirección pública profesional en los ayuntamientos.

normativos locales son disposiciones normativas derivadas de un órgano representativo (Pleno) conformado a través del principio democrático, diferenciándose, en sustancia, de los reglamentos derivados de la potestad reglamentaria estatal y autonómica.

A tenor de lo expuesto parte, algunas voces expertas (por todos, Castillo Blanco, F) han defendido que los argumentos expuestos por la STS no corresponden con el sistema de fuentes establecido para el empleo público local, así como tampoco la comprensión de lo que significa el directivo público profesional en la regulación expuesta en el EBEP (ahora TREBEP. En este contexto, no solamente estamos ante una incongruencia con el sistema de fuentes, sino con todo el desarrollo jurisprudencial construido hasta el momento y que, en esencia, supone un vacío competencial del marco competencial de las EELL, así como una reinterpretación del sistema de reparto competencial y funcional del rol de las EELL tal y como se configuran y definen en la CE de 1978 y su título VIII, más si tenemos en cuenta que la configuración del directivo público profesional en el EBEP (ahora TREBEP) parte, como se ha expuesto en capítulos anteriores de ser una especie de sistema de puestos de trabajo a cubrir por personal de la propia AP o externo, siendo en consecuencia, materia organizativa de cada AP establecer sus directrices.

No obstante, a modo de resumen, como describió Chaves Garcia, J.R. a tenor de dicha sentencia, los entes locales no tienen quien escriba su régimen de directivos públicos, pues, a tenor de los argumentos expuestos en la sentencia debe estarse a la homogeneidad y criterios de repartición competencial, Estado – CCAA, excluyendo a las EELL en la interpretación del artículo 13 del TREBEP. En este sentido, el autor afirma que tras esta sentencia lo que el Alto Tribunal defiende es que no existen una competencia implícita en los entes locales para regular las materias sin antes contar con el régimen estatal o autonómico.

En definitiva, a dispensas de posteriores y necesarias reformas legislativas, hoy en día el directivo público local cuenta con las escuetas previsiones analizadas y que son:

- Previsiones directivas aplicable a las EELL de régimen común:
 - **Artículo 32 bis.** Introducido por el artículo 1.12 de la LRSAL⁵⁸² trata el personal directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares determinando un nombramiento de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia (no determinados en la norma), entre funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA, de las EELL o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, a excepción de que el Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.
 - **Artículo 85 bis.** Introducido por el artículo 1.3 de la Ley 57/2007 hace referencia a la gestión directa de los servicios de competencia local mediante las fórmulas de organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales, las cuales se rigen por las previsiones hoy establecidas en la LRJSP con una serie de especificidades determinadas en la norma.

En sentido de lo anterior, en los OOAA y las EPE locales se determinará que el titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las AAPP o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo, teniendo la consideración de órgano directivo en los municipios señalados en el título X (artículo 85 bis. letra b)). De esta

⁵⁸² Téngase en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria octava, el régimen de previsto en dicho artículo resultará de aplicación a los nombramientos que se produzcan con posterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

manera se establece un último supuesto en la LRBRL que abre la puerta a directivos públicos profesionales con vinculación laboral para con la Administración y, en consecuencia, que pueda ser profesional del sector privado con más de cinco años de experiencia en el sector. La determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal directivo deberán ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno o la Junta de Gobierno, según corresponda (artículo 85 bis. letra e)).

Además, serán los estatutos de los OOAA y EPE locales deberán contemplar los máximos órganos de dirección del organismo, ya sean unipersonales o colegiados, así como su forma de designación (artículo 85 bis. 2 letra a)), siendo aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento.

- **Artículo 99.2.** Determina la aplicación del sistema de libre designación entre los habilitados de carácter nacional en atención al carácter directivo de sus funciones.

- **Disposición adicional duodécima.** Introducido por la LMMGL en el año 2003 y modificada por LRSAL determina las retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de gobierno. Entre sus previsiones se establece que las retribuciones básicas lo sean en función de las características de la entidad y que incluyan la retribución mínima obligatoria asignada cada responsable, directivo o personal contratado.

Por su parte, las retribuciones complementarias se compondrán de un complemento de puesto y otro variable. Según se prevé, el complemento de puesto retribuye las características específicas de

las funciones o puestos directivos mientras que el variable hace referencia a los objetivos determinados.

Finalmente, dicha disposición determina la competencia del Pleno de la Corporación local para clasificar las entidades vinculadas o dependientes. Susodicha clasificación determinará, entre otros conceptos, el número máximo y mínimo de directivos.

- **Disposición adicional decimocuarta.** Introducida por la LMMGL se encargaba de determinar cómo resultaban de aplicación los capítulos II y III del título X. En este sentido, la norma determina que éstas resultan de aplicación a:
 - A los Cabildos Insulares Canarios de islas cuya población sea superior a 175.000 habitantes.
 - A los restantes Cabildos Insulares de islas cuya población sea superior a 75.000 habitantes, siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos.

En referencia expresa la norma determina que La Asesoría Jurídica, los Órganos Superiores y Directivos y el Consejo Social Insular, tendrán las competencias asignadas a los mismos en los artículos 129, 130 y 131 de la LRBRL y que el nombramiento de los órganos directivos deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en los artículos 129 y 130, es decir, ser licenciado en derecho y Ostentar la condición de funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, o bien funcionario de carrera del Estado, de las CCAA o de las EELL, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente o atendiendo

a criterios de competencia profesional y experiencia entre funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA, de las EELL o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal (en adelante ROM) permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

- **Disposición adicional decimoquinta.** Introducida por la Ley de suelo de 2007 y modificada posteriormente por sendas normativas, establece el régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los directivos locales y otro personal al servicio de las EELL.

Así pues, la norma establece el sometimiento de los órganos directivos a las previsiones de la LIP, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

Así mismo, la norma determina que la condición de personal directivo la ostentan los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

- Previsiones aplicables a los municipios de gran población (título X)⁵⁸³:

⁵⁸³ Para un mayor análisis de todos los elementos característicos e inherentes a la función directiva local se recomienda la obra de Llavador Cisternes, H. (2022). Función directiva Local. Régimen jurídico y delimitación de figuras afines. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

- Introducido por la LMMGL produce una alteración sustantiva en la planta local regulando los órganos directivos (que no personal directivo).
- Resulta de aplicación a los municipios que reúnen las condiciones determinadas en el artículo 121 de la LRBRL, las cuales son:
 - Tener población superior a 250.000 habitantes.
 - Ser municipio capital de provincia con población superior a los 175.000 habitantes.
 - Ser municipio capital de provincia, capital autonómica o sede de las instituciones autonómicas.
 - Ser municipio con población superior a los 75.000 habitantes, y presentar circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. Dicho aspecto será decidido por las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.
- Aquellos municipios sometidos al régimen de gran población le serán de aplicación las previsiones del artículo 130 que diferencia entre órganos superiores y directivos. De entre los órganos directivos encontramos los siguientes:
 - **Coordinadores generales:** Su nombramiento recae sobre funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA, de las EELL o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, salvo

que el ROM permita, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, no reunir tal condición. Según Llavador Cisternes, H. tienen funciones de coordinación y dirección y de acuerdo con el 124.5 y 127.2 tienen capacidad para dictar actos administrativos por delegación del alcalde o de la JGL.

- **Directores generales:** Su nombramiento recae sobre funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA, de las EELL o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, salvo que el ROM permita, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, no reunir tal condición. Según Llavador Cisternes, H. tienen análogas funciones a las de otras AP y de acuerdo con el 124.5 y 127.2 tienen capacidad para dictar actos administrativos por delegación del alcalde o de la JGL.⁵⁸⁴

- **Titular del órgano de apoyo a la junta de gobierno local:** De conformidad con 126.4 existirá un órgano de apoyo a la JGL y su titular será nombrado entre FALHCN, siendo sus funciones las de: 1) asistencia al concejal-secretario de la JGL; 2) remisión de las convocatorias a los miembros de la JGL; 3) el archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones y 4) velar por la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos.

⁵⁸⁴ Respecto de los coordinadores generales y los directores generales expertos en la estructura organizativa local han defendido que los primeros podrían asimilarse a los viceconsejeros o subsecretarios (en la CCAA o AGE) y los segundos son el órgano que enlaza la política con la función pública. Para un mayor análisis funcional y de las figuras se recomienda la lectura de García Rubio, F. (2011). Tratado de derecho Municipal. IUSTEL.

- **Titular de la asesoría jurídica:** De conformidad con el artículo 129 su titular será nombrado y separado por la JGL entre personas que: 1) están en posesión del título de licenciado en derecho y 2) ostentan la condición de funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, o bien funcionario de carrera del Estado, de las CCAA o de las EELL, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

- **Secretario general del pleno:** Respecto del mismo solo que recalcar que sus funciones están determinadas en el artículo 122.5 de la LRBRL

- **Interventor general municipal:** Presenta su regulación en el artículo 136 de la LRBRL y ejerce la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico – financiera y presupuestaria, en su triple función: 1) interventora, 2) de control financiero y 3) de control de eficacia.

- **Titular del órgano de gestión tributaria:** Presenta su regulación en el artículo 135 y se le atribuyen las funciones de: 1) gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales; 2) recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del ayuntamiento; 3) tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tributarios relativos a los tributos cuya competencia gestora tenga atribuida; 4) análisis y diseño de la política global de ingresos públicos en lo relativo al sistema tributario municipal, 5) propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del ayuntamiento y 6) seguimiento y la ordenación de la ejecución

del presupuesto de ingresos en lo relativo a ingresos tributarios.

▪ **Máximos órganos de dirección de los OOAA y las EPE locales de acuerdo con el artículo 85 bis.**

- Las previsiones recogidas bajo este título no efectúan una delimitación de los mismos, si no que llanamente, recogen su existencia, el tipo de personal que tiene tal condición, por el hecho de ocupar uno de estos puestos de trabajo y aplicarle un régimen jurídico.
- Los órganos superiores y directivos están sometidos al régimen de la LIP y otras normas estatales o autonómicas.

En relación con los municipios de gran población Jiménez Asensio, R, indicaba en uno de sus estudios que, a tenor de la vaga regulación en la práctica existen experiencias de todo tipo, habiendo municipios que aplican el artículo 13 del TREBEP a la provisión de los órganos directivos (con fórmulas variopintas) mientras que otros han considerado que éstas no resultaban de aplicación a directores y coordinadores generales por asemejarse más a la figura de los altos cargos.⁵⁸⁵

5.3. ESPECIAL REFERENCIA A LOS MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DE ESPAÑA. LAS SINGULARIDADES DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS DE LOS MUNICIPIOS DE BARCELONA Y MADRID.

En aras de completar el análisis jurídico del ámbito local, es imperativo examinar los regímenes especiales reconocidos a las dos ciudades más pobladas de España: Madrid y Barcelona. Esta consideración es crucial dado que, del total de

⁵⁸⁵ Jiménez Asensio, R. Ob. Cit

8.132 municipios que conforman el mapa territorial español, estas metrópolis destacan significativamente:

- Barcelona: 1.660.122 habitantes.
- Madrid: 3.332.035 habitantes.⁵⁸⁶

Estos datos demográficos subrayan la importancia de analizar sus modelos de gestión y dirección pública, dada su complejidad y escala. Las leyes que regulan estos regímenes especiales, promulgadas con una década de diferencia, establecen sistemas que, si bien se distinguen notablemente del régimen ordinario o común de las AALL españolas establecido en la LRBRL, no están exentas de las problemáticas fundamentales que afectan al sistema común.

En este contexto, las razones que hacen necesario un análisis detallado de ambas normativas son:

- **Innovación normativa:** Estos regímenes especiales pueden ser fuente de innovaciones en la gestión pública local, potencialmente aplicables a otros municipios.
- **Desafíos a gran escala:** Las soluciones adoptadas en estas grandes urbes para la dirección pública profesional pueden ofrecer insights valiosos sobre la gestión de complejidades administrativas a gran escala.
- **Persistencia de problemas estructurales:** La presencia de problemas comunes, a pesar de la legislación específica, sugiere la existencia de

⁵⁸⁶ Datos aportados del Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero. Disponible en: <https://ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2881>

desafíos sistémicos en la configuración de la dirección pública local en España.

- **Impacto en la gobernanza multinivel:** Dada la importancia económica y política de estas ciudades, sus modelos de dirección pública tienen implicaciones que trascienden el ámbito local, afectando la gobernanza regional y nacional.

El régimen «gerencial» y la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

La Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (en adelante CMB)⁵⁸⁷, publicada en el DOGC un 8 de enero de 1999 fue un gran proyecto que en sus inicios resultó ser innovador y ambicioso representando un hito en la modernización de la gestión municipal⁵⁸⁸. De ello es muestra de ello, las diferentes ideas que se exponen a lo largo del preámbulo normativo de la misma «la CMB quiere tener vocación de modernidad, [...] para lograr reforzar su autonomía al servicio de una gestión administrativa eficaz y cercana a los ciudadanos, de una descentralización más fuerte y una mejora de la calidad de los servicios».

Sus orígenes se remontan al Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen Local (en adelante Decreto 1166/1960) y los «Delegados de Servicio»⁵⁸⁹. Este «reducido equipo»⁵⁹⁰ que designaba el Alcalde dando cuenta al Consejo Pleno, no podía exceder de 6

⁵⁸⁷ Dicha norma, con rango igual a ley, significó el reconocimiento de la particularidad de Barcelona y sus especialidades derivadas sin duda alguna, del hecho de ser una gran ciudad.

⁵⁸⁸ Para una mayor abundancia histórica se recomienda la obra de Fernández Antoni. (2013). El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos.

⁵⁸⁹ El Alcalde de que aprobó el Decreto 1166/1960 fue José María de Porcioles i Colomer.

⁵⁹⁰ Expresión acuñada en la exposición normativa del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen Local.

miembros (art. 9.1 Decreto 1166/1960) y realizaba tareas de carácter ejecutivo en los ámbitos sectoriales que tenían asignados, tal y como se expone en el preámbulo normativo del propio Decreto dónde la figura del Alcalde, era asistido, para determinados actos, de una especie de comisión municipal ejecutiva, formada por los Delegados de Servicio y por un número igual de concejales, que pretendía aportar las ventajas de un órgano corporativo.⁵⁹¹

Dicho sistema fue trasladado hoy día a la actual CMB, con sus correspondientes adaptaciones, lo que demuestra la larga tradición práctica de separación entre política y gestión, y de prácticas gerenciales inspiradas en los principios de la NGP.⁵⁹²

Dicho sistema, surgido en el año 1998 de carácter innovador por la trayectoria cultural caracterizada por la patrimonialización todos los puestos de la AP por parte del gobierno correspondiente, y en general de los cargos electos -los políticos-, diferenciaba las tareas políticas (asumidas en sus correspondientes grados por el alcalde, los tenientes de alcaldía y concejales) de las tareas directivas (llevadas a cabo por los delegados de servicio).

⁵⁹¹ El preámbulo normativo del Decreto exponía lo siguiente: En consonancia con la orientación indicada, la función ejecutiva se centra en la figura del Alcalde, pero no como órgano exclusivo, sino asistido, para ciertos actos, por una Comisión ejecutiva, integrada por los Delegados de Servicios designados por aquél, en misión complementaria de sus propias actividades, y por un número igual de Concejales, con lo que sin pérdida de la indispensable unidad de actuación se alcanzarán las ventajas inherentes a todo órgano corporativo, especialmente en aquellos asuntos que, por su mayor complejidad, precisen e impongan un mejor asesoramiento y una más amplia anuencia de voluntades.

⁵⁹² Barberà Antoni Fernández, P. (2013). El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos. Instituto de Ciencias Polítiques i Socials (ICPS). Adscrito a la Universidad Autònoma de Barcelona (UAB). Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2013/hdl_2072_210188/ICPSWP314.pdf

Sistema de la CMB

Tareas políticas	Tareas directivas o de gestión
Alcalde Tenientes de Alcaldía Concejales	Gerentes (los anteriores Delegados de servicio)

Esquema 26: Tabla resumen de la característica del modelo del Ayuntamiento de Barcelona.
Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

Así pues, el elemento nuclear de dicho sistema se basa en la separación entre política y gestión, lo cual ha sido definido por la doctrina⁵⁹³ como la piedra angular sobre la que se asienta el modelo gerencial, y el modelo del ayuntamiento de Barcelona.

El nuevo modelo de gestión implantado realizó una amplia labor de descentralización y desconcentración administrativa o como mencionó Fernández Antoni, un paso adelante en la profesionalización de la dirección pública y un refuerzo en el poder del alcalde, el cual, puede dirigir la ciudad a través de profesionales⁵⁹⁴. En este sentido el modelo permite una dicotomía competencial, es decir, por un lado, los políticos aportaran los valores y objetivos estratégicos y se encargaran de las relaciones con los stakeholders y, por el otro, los gerentes aportaran visión técnica y profesional basada en los datos objetivos, amparadas bajo el principio de capacidad de gestión.⁵⁹⁵

⁵⁹³ Véase Fernández, A. (1995). *Cambiar la administración para transformar la ciudad: el proceso de modernización del ayuntamiento de Barcelona (1979-1995)*. Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona, Fernández, A. y Sisternas Suris, X. (1999). *Barcelona: Gobierno y Gestión de la ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Madrid. Díaz de Santos o Hereu, J y Puig, A. (2011). *Barcelona. Modelo avanzado de gestión pública*. Barcelona, Planeta.

⁵⁹⁴ Fernández Antoni. (2013). *El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos*. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Pàgina 4.

⁵⁹⁵ En el documento el proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona, Fernández Antoni se hace eco de dos argumentos que a mi ver son en esencia las dinámicas a tener en consideración junto con el concepto y la corriente de gobernanza pública y es que, el principal obstáculo de los gerentes en su trabajo es la complejidad de la administración municipal y de lo público en general, que, en términos unánimes, les resulta muy superior en intensidad a la del

A pesar de todo ello, el modelo gerencial presentará una serie carencias comunes en el resto de las AL, en tanto que con el transcurso de los años no ha visto una concreción de su régimen, ni tampoco se plantean proyectos o regulaciones en este sentido que permitan observar un avance hacia modelos de *gobernanza pública* implantados en parte de nuestros países vecinos.

Jiménez Asensio, R. defendía el avance legislativo e institucional mostrado por la CMB, dada su anticipación en el tiempo y su carácter avanzado. También defendió que uno de los motivos fue que posiblemente no tuvo otra salida, puesto que en el mundo local no se había creado entonces ninguna regulación que diera cobertura a una suerte de «altos cargos» en el plano local, y echó mano de la única figura que hasta entonces suplía esa carencia.⁵⁹⁶

La CMB asienta e institucionaliza la figura directiva a través de un sistema gerencial o un sistema de gerencias. De hecho, desde la perspectiva cronológica, lo que en sus principios diferenció Barcelona de otras grandes ciudades, fue, como expuso Fernández, A. era la clara tendencia a la profesionalización de los gestores públicos y a la separación entre gestión y política, donde, a su modo de ver, la figura apareció como consecuencia de la complicada situación económica de la ciudad a principios de los 90 y se mantuvo y reforzó debido al éxito en la gestión de esta, hasta tal punto que si existe un *ethos* del gerente, éste es la «optimización de valor creado con recursos escasos, ganando valor criterios como la racionalidad, el orden y la gestión en función de prioridades.»⁵⁹⁷

sector privado y que el poder está redistribuido en multitud de pequeños y grandes focos de poder, diferenciándose de las organizaciones del sector privado porque en éstas últimas las jerarquías están más definidas y formales, mientras que “los ayuntamientos son macrocéfalos. Los actores en posiciones de poder y que son clave son muchos” Páginas 17 y 18.

⁵⁹⁶ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁹⁷ Fernández Antoni. (2013). El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Pàgina 3,14 y 15.

El punto fuerte y característico del sistema implantado en el ayuntamiento de Barcelona es la diferenciación entre los órganos de gobierno y los órganos de la administración ejecutiva. Así, la actual CMB diferencia entre la organización del gobierno municipal que corresponde al:

- Consejo Municipal.
- Alcalde o Alcaldesa.
- Junta de Gobierno Local.
- Presidentes y Concejales de Distrito -si procede-.
- Consejos de Distrito (art. 9 de la CMB)

De la organización municipal ejecutiva. Ésta última situada en el Título V de la misma CMB guarda un prudente⁵⁹⁸ silencio respecto de su organización, pues únicamente encontramos mención en el artículo 52 -situado en el capítulo II, del Título V- del personal que integra el ayuntamiento, entre el cual figura el personal directivo y de alta dirección (art. 52. d) y el artículo 53 que dispone que será el Reglamento Orgánico Municipal el que deberá establecer el número, denominación, funciones y régimen de los puestos de trabajo ocupados por el personal de alta dirección.⁵⁹⁹

⁵⁹⁸ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

⁵⁹⁹ Ante esta previsión autores como Jiménez Asensio, R., se han pronunciado entendiendo que dicha previsión es enormemente rígida, pues sujeta la estructura directiva a lo disponga el ROM, cuya modificación requiere ser tramitada por un procedimiento complejo y aprobado por mayoría absoluta. A este hecho, se le suma que, a fecha de 2020, el vigente ROM no contempla tales aspectos ni se han visto pronunciamientos de este tipo.

De esta manera, la estructura ejecutiva gerencial de los años sesenta presenta su regulación básica en la CMB y su concreción en el ROM. En este sentido, la estructura ejecutiva del ayuntamiento de Barcelona concreta a través de:

- Gerencia municipal (dirección ejecutiva superior).
- Gerencias sectoriales.
- Gerencias de distrito.
- Directores de OOAA y Empresas Municipales.
- Niveles directivos intermedios.

Jiménez Asensio, R. afirmaba que la gerencia municipal pretende ser un alter ego del alcalde en la administración municipal ejecutiva.

Por otro lado, los gerentes de distrito dependen de la Gerencia de Coordinación Territorial y de Proximidad responsable de la coordinación de todas las actividades que desarrollan los diez distritos de la ciudad de Barcelona. En este sentido, los gerentes municipales son parte de esta estructura municipal, en concreto la ejecutiva, que proyecta las diferentes políticas municipales y presenta importantes funciones, pues no solamente tienen facultades en el área de la dirección, sino que, de acuerdo con la CMB y el ROM de esta, cuando ejerzan funciones *delegadas o desconcertadas* tienen la consideración de órganos decisorios (art. 13.2 CMB y 20 del ROM del ayuntamiento Barcelona)⁶⁰⁰, o lo que se viene plasmando en su día

⁶⁰⁰ En el portal web del ayuntamiento de Barcelona, en el apartado organización de este se diferencia los dos niveles de organización: el político y el ejecutivo. De acuerdo con el portal la estructura política marca y define las líneas maestras a seguir mientras que la estructura ejecutiva se encarga de ejecutar las políticas concretas. Disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/ca/organitzacio-municipal/corporacio-municipal>

a día, desde sus habilidades de liderazgo relacional y negociador la práctica cotidiana del gerente es incrementalista.⁶⁰¹

Todo y lo expuesto hasta el momento, cabe indicar que, actualmente el modelo de la dirección pública profesional de la ciudad de Barcelona es un modelo basado en la confianza política, puesto que es la alcaldía en órgano que organiza la Administración Municipal Ejecutiva (art. 13.1 d) de tal manera que sin perjuicio de que busquen profesionales apropiados, no hay convocatoria pública, tampoco proceso de selección objetivo, ni reclutamiento según competencias profesionales, ausencia de responsabilidades, cese por persona no vinculado a sus funciones, etc., no existiendo, por tanto, un proceso competitivo como viene defendiendo la doctrina más experta (por todos Jiménez Asensio, R., o como dice Fernández A. su reclutamiento es de carácter abierto sin que exista normativa ni estatuto específico que regule su selección, presentando una clara dolencia institucional que la hace totalmente vulnerable ante la voluntad política. De hecho, existe gracias a la voluntad del alcalde.⁶⁰²

En suma, el modelo gerencial del ayuntamiento de Barcelona se resume en que al no existir un mecanismo normativo que positivice el acceso o, en general, el diseño del corpus normativo del personal directivo público profesional y el de los denominados altos cargos, la decisión final recae en las manos de la persona que los nombra, es decir, el alcalde, de tal manera que ello nos sitúa, como defendía Quermonne ante un *spoil system de circuito abierto*.⁶⁰³

⁶⁰¹ Lindblom, Ch. (1991). El proceso de elaboración de políticas Públicas, Madrid, INAP.

⁶⁰² Fernández Antoni. (2013). El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Páginas 8 y 22.

⁶⁰³ De acuerdo con dicha expresión, los nombramientos se producen entre personas que tanto pueden ser funcionarios, como externos del ayuntamiento, pero siempre bajo un criterio de confianza, mientras que en el *spoil system cerrado* los nombramientos también se basan en la confianza, pero solo entre funcionarios. Extracto de Fernández A. (2013). El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Página 8.

Ello es así en atención a que en el cuerpo normativo no se establece un sistema de categorías claro que permita valorar fielmente las diferencias entre responsabilidades y funciones del diferente personal del personal directivo o de alta dirección y, que por el otro lado, que la CMB en el artículo 53.1 establece que será el ROM el que *debe* establecer el número, denominación, funciones y régimen de los puestos de trabajo ocupados por dicho colectivo, cosa que, como hemos mencionado anteriormente, no ha tenido lugar, al menos por el momento.⁶⁰⁴

Como afirmó Ramió Matas, C. dicho hecho no sorprende puesto que forma parte del lastre cultural característico de este país y su falta de cultura administrativa. En este sentido, solo hace falta observar que, a pesar de que la entrada en vigor de la normativa básica de empleo público y su clara apuesta por la diferenciación entre el personal eventual o de confianza y el directivo público profesional se realizó en 2007, no fue hasta el 31 de diciembre de 2014 que la CMB no modificó su redactado y paso a diferenciar el personal eventual del personal directivo público profesional, siendo denominado este último «personal eventual de alta dirección».⁶⁰⁵

Para Fernández, A. lo anterior mostraba que el personal de alta dirección hasta 2014, no mostraba un estatus propio, sino que era configurado como una especie de personal de «confianza política» sin que fuera reclutado en función de sus competencias profesionales ni mucho menos presentando ninguna previsión exigencia alguna de responsabilidad gerencial⁶⁰⁶. Lo que si regulaba la norma era que dicho personal debía reunir las aptitudes profesionales correspondientes, ergo, en buena medida se requeriría de un procedimiento donde se acreditaran estos hechos.⁶⁰⁷

⁶⁰⁴ Sobre dicha cuestión se han pronunciado autores como Jiménez, A. o Fernández, A. en el sentido aclaratorio de entender que dicha fórmula nunca ha estado presente en las agendas de los políticos.

⁶⁰⁵ A fecha de julio 2024, el artículo 52 de la CMB solo ha presentado 2 versiones, la expuesta hasta el 31 de diciembre de 2024 y la actual que diferencia ambos tipos de personal.

⁶⁰⁶ Está última alusión la realizó Jiménez Asensio, R. en su Op. Cit.

⁶⁰⁷ Tras la modificación llevada a cabo por la Ley 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona, mediante su artículo 10, el apartado 1 del artículo 52 pasa a diferenciar el personal eventual, nombrado para ocupar puestos de confianza o asesoramiento

La falta de adaptación en el tiempo y la falta de profesionalización del sistema⁶⁰⁸, el modelo gerencial ha quedado muy desapegado de los elementos característicos de un modelo de dirección en tanto que, como vemos, es un sistema que se opone a lo que comúnmente se entiende por *modelo de dirección pública profesional*, nombramiento de personas ajenas a la AP, pero de acuerdo con un procedimiento de evaluación de méritos objetivo, sometiendo a evaluación por resultados y nombramiento por un período determinado⁶⁰⁹, cosa que no excluye su posible reconversión en uno.

Más pesimista se muestra Jiménez Asensio, R. cuando defiende que si exceptuamos los elementos arquitecturales del modelo, tales como la diferenciación entre política y administración (más formal que real) y la posibilidad de que el alcalde delegue competencias en los directivos públicos, en el resto de cuestiones el modelo gerencial de Barcelona es prácticamente idéntico al existente en los municipios de régimen común⁶¹⁰, o lo dicho de otra manera, el

especial del personal directivo y de alta dirección, quedando el actual redactado de la siguiente manera:

1. Integran el personal del Ayuntamiento:

- a) El personal funcionario de carrera y el personal funcionario interino.
- b) El personal contratado laboral.
- c) El personal eventual, nombrado para ocupar puestos de confianza o asesoramiento especial.
- d) El personal directivo y de alta dirección, nombrado, atendiendo criterios de competencia profesional y experiencia, entre personal funcionario de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezca a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que la Alcaldía, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1.d, permita que los titulares de estos órganos directivos, en consideración a las características específicas de sus funciones, no ostenten dicha condición de funcionario. En tal caso, los nombramientos deben realizarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

⁶⁰⁸ Sobre el asunto interesante resulta el argumento expuesto en el documento de trabajo elaborado por Fernández A.i y el proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona puesto que el mismo destaca que dicha profesionalización o institucionalización de la figura no es una apuesta unánime entre los mismos gerentes, habiendo disparidad de opiniones al respecto. Página 20.

⁶⁰⁹ Villoria M. Op. Cit.

⁶¹⁰ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

debate trasciende el ámbito municipal y tiene que ver con la falta de desarrollo de la dirección pública profesional en España, a pesar de las previsiones del TREBEP.

Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

La ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, publicada en el BOE el 5 de julio de 2006, representa el reconocimiento a las singularidades que presenta Madrid por su dicotomía de ser una gran ciudad y además capital del Estado, y, en consecuencia, ser sede del Gobierno nacional tal y como se determina en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Sus orígenes se remontan a los años sesenta-setenta. En concreto al año 1963 y el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley que establece un régimen especial para el Municipio de Madrid, el cual toma como referencia el Decreto 1166/1960, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona y regula la estructura administrativa y organizativa del municipio de Madrid.

Con la experiencia Barcelonesa regulada como se ha hecho referencia anteriormente en la CMB, el ROM del ayuntamiento de Barcelona y el Decreto 1166/1960, la legislación Madrileña parte de la figura de los Delegados de Servicio⁶¹¹ como figura de apoyo al alcalde y mediante el cual éste ejerce sus funciones de administración activa. Claro ejemplo de lo anterior la encontramos en la exposición de motivos de la normativa madrileña, donde se indica que: «se requiere de órganos auxiliares o los colaboradores técnicos precisos para que el alcalde pueda desarrollar de las facultades ejecutivas o lo que es lo mismo, las funciones de administración activa que le corresponden al alcalde».

⁶¹¹ Éstos como indica el Decreto presentan como antecedente las cartas municipales de algunas grandes ciudades norteamericanas, donde existía el sistema del alcalde con administrador.

El sistema diseñado en el Decreto 1674/1963 presenta el mismo carácter gerencial que su normativa precedente, el Decreto 1166/1960. En este sentido, el texto normativo nos muestra la figura del gerente o delegado de servicio como figura de enlace que forma parte de la comisión municipal de Gobierno.

Así pues, los gerentes o delegados de servicios son los encargados de mejorar la dirección, gestión y vigilancia de los asuntos del Alcalde siendo su auxilio directo y encargándose de gestionar cada una de las grandes ramas en que se divide la administración municipal. Su límite, de manera idéntica a la regulación de Barcelona, se situaba en 6 miembros⁶¹², salvo que, a petición del alcalde, se acuerde aumentarlo.

Con la entrada de la LRBRL y la aplicación de la disposición adicional sexta, el régimen especial de Madrid establecido por el Decreto 1674/1963, sufrió una alteración sustancial y es que su régimen seguía vigente a excepción de aquellos preceptos que se opusieran, contradijeran o resultasen incompatibles con la misma y, en última instancia, a diferencia de Barcelona, Madrid, en cuanto a su regulación en el régimen local, y, en particular en el régimen directivo, antes de la entrada en vigor de la Ley de Capitalidad se regía por las disposiciones que estableció la LMMGL de 2003, en tanto que la única excepción prevista en ésta última era para el municipio de Barcelona (disposición transitoria cuarta)⁶¹³. En este sentido, y a efectos históricos, en materia de dirección pública profesional, el municipio de Madrid hasta la entrada en vigor de su Ley de Capitalidad se regía por las disposiciones del título X de la LRBRL, introducido en esencia por la LMMGL.⁶¹⁴

⁶¹² Dicho carácter de auxilio queda aseverado si se analiza el propio artículo 11 del Decreto 1674/1963, pues el mismo justifica la necesidad de la creación de los delegados de servicio o gerentes en aras del orden a la mejor dirección, gestión y vigilancia de los asuntos.

⁶¹³ De acuerdo con lo que en esta se preveía antes de su derogación en 2006 por la disposición derogatoria única. d) de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por el que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, en tanto no se aprobase éste, el título X de la LMMGL no sería de aplicación al municipio de Barcelona.

⁶¹⁴ De hecho, la propia Ley de Capitalidad recoge en su exposición de motivos que la Ley no recoge todo el régimen jurídico aplicable a la ciudad de Madrid, conteniendo únicamente las normas especiales que se deben aplicar preferentemente, respecto de lo previsto en la legislación general,

De esta manera, el municipio Madrid seguía las previsiones establecidas en el régimen común configurado en la LRBRL. En este sentido, como afirmó Jiménez Asensio, R.⁶¹⁵ no es de extrañar que la innovación normativa que supuso la introducción del título X en la LRBRL, el dedicado a determinar el régimen de organización de los «municipios de gran población», sobre todo en lo que afecta a la alta administración, fuera impulsada por las autoridades del propio municipio madrileño que pretendían así disponer de herramientas adecuadas para estructurar una dirección pública municipal a imagen y semejanza de la existente en las AAPP estatal y autonómica.

En el año 2006, Madrid se autorreguló y estableció su propio sistema como régimen especial, a través de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, el cual, en materia de dirección pública profesional, muestra grandes similitudes con los modelos instaurados por la LOFAGE -contenido hoy en la LRJSP- e implantado, posteriormente, en el Título X de la LRBRL y el modelo gerencial diseñado para el municipio de Barcelona.

Así pues, el primer elemento a destacar de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, es la diferenciación explícita que realiza la norma entre los órganos del gobierno municipal -de carácter político- de los órganos directivos. La norma sitúa en los primeros la tarea de dirección política y administrativa (Alcalde, Junta de Gobierno, los Tenientes de Alcalde, los Concejales con responsabilidades de gobierno, los miembros no electos de la Junta de Gobierno y aquellos determinados en su ROM) (artículo 7), y en los segundos la tarea de desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa (artículo 21.3).

siendo así que, en la labor de gestores deberemos tener la legislación general y las especialidades contempladas en la Ley de Capitalidad e ir complementándolas.

⁶¹⁵ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

La normativa complementada con el reglamento orgánico del gobierno y la administración del ayuntamiento de Madrid diferencia ambos órganos instaurándolos en capítulos diferenciados. Así, mientras los órganos de gobierno, de carácter político y representativo se sitúan dentro de lo que se denomina el Gobierno municipal -ubicado en el Título II, Capítulo I, de la Ley de Capitalidad-, los de carácter directivo, se sitúan en la AP -ubicado en el Título II, Capítulo II, de la citada ley-.

El ROM determina que los órganos superiores son el alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, así como los demás concejales con responsabilidades de gobierno, así como en el ámbito de los distritos, sus concejales - presidentes (artículo 7.2). Por su parte, son órganos directivos los coordinadores generales, los directores generales u órganos similares, el titular de la Asesoría Jurídica, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, el interventor general municipal, el titular del órgano de gestión tributaria, los coordinadores de distrito, en el ámbito de los Distritos y los gerentes en los OOAA y EPE.

Por de pronto, la Ley de Capitalidad y el ROM de Madrid diferencian las áreas políticas de las áreas de dirección administrativa y reconocer los espacios y sus diferencias particulares.

Jiménez Asensio, R. afirmaba que el modelo diseñado en la Ley de Capitalidad, que es originariamente de pretendida impronta burocrática, aunque con una fuerte presencia de politización, al menos en su diseño actual, puede encuadrarse en un modelo burocrático atenuado por la influencia de la política en la selección de cuadros directivos.

El segundo elemento del diseño de la Ley de Capitalidad y el ROM del municipio de Madrid, son los requisitos establecidos en la misma para el acceso a los puestos. En este sentido, el artículo 18 de la Ley de Capitalidad establece unos requisitos generales cuando indica que para ser titular o miembro de un órgano ejecutivo de

dirección política y administrativa, sin perjuicio de los requisitos específicos previstos para cada caso, para ser titular o miembro de un órgano ejecutivo de dirección política y administrativa se requiere en todo caso: 1) ser mayor de edad, 2) disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y 3) no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

Las exigencias para la selección de los cargos que componen este órgano son las exigencias que se establecen para la selección de los cargos públicos representativos. De hecho, dichos requisitos son las condiciones que se contemplan y desglosan en la normativa de régimen electoral, es decir, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en relación con el derecho a sufragio activo y pasivo y las incompatibilidades y causas de inelegibilidad.

Posteriormente, el apartado 2 del artículo referido, fortaleciendo la idea mostrada de que son cargos políticos, somete a los titulares de estos órganos a los regímenes de incompatibilidades previstos para los concejales en la legislación de régimen local⁶¹⁶ y en la ley de Capitalidad.

El segundo capítulo del mismo título, después de regular los principios generales y sujetar la organización del ayuntamiento a la Ley de capitalidad dispone, regula o, mejor dicho, prevé una disposición general, el artículo 21, a determinar las pautas de los órganos directivos. La misma determina lo siguiente:

«Artículo 21. Órganos directivos.

⁶¹⁶ En este sentido, el artículo 73.1 de la LRBRL -ubicado dentro del capítulo V, estatuto de los miembros de las Corporaciones locales- deriva la determinación del número de miembros de las Corporaciones locales, el procedimiento para su elección, la duración del mandato y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad a la legislación electoral.

1. La Junta de gobierno, en el marco de lo que se disponga en el correspondiente Reglamento orgánico, podrá crear órganos directivos en el ámbito de la Administración del Ayuntamiento de Madrid.
2. Los titulares de los órganos directivos serán nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley y de acuerdo con lo que se determine, en su caso, en el correspondiente Reglamento orgánico.
3. Corresponde a los órganos directivos desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa competentes. En particular, les corresponde el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial, sin perjuicio de las funciones específicas que se les deleguen o se les atribuyan como propias.
4. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la LIP, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.»

Como se observa, la norma sujeta el nombramiento de los órganos directivos a «criterios de competencia profesional y experiencia», introduciendo así los elementos propios de la gestión en la selección de dicho personal. Aun así, la norma contiene previsiones muy débiles en cuanto al diseño de la dirección pública profesional.

El ROM por su parte regula en los artículos 46 y ss. todo lo relativo a los órganos centrales directivos, dentro del marco de lo dispuesto en la legislación de régimen local (artículo 1.1).

El otro elemento que destacar es la sujeción de conformidad con el artículo 21.4 a las previsiones establecidas en la LIP y las otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

Interesante es destacar la concepción abierta expresada en las previsiones de la Ley de la Capitalidad en cuanto al sistema de selección de órganos directivos, se refiere, que, sin duda, aleja dichas previsiones de las previsiones establecidas en la LRBRL para los «municipios de gran población».

Jiménez Asensio, R. afirmaba que la Ley no exige que los titulares de los órganos directivos tengan la consideración de funcionarios públicos de carrera, lo cual permite encuadrar en la función directiva municipal tanto a funcionarios superiores como a cualquier otro funcionario, sea de carrera o interino, al personal eventual, al personal laboral o a cualquier profesional externo a la AP⁶¹⁷. No obstante, cabe indicar que el apartado 21.2 de la Ley de Capitalidad continúa exponiendo «[...] de acuerdo con lo que se determine, en su caso, en el correspondiente Reglamento orgánico», lo que, de facto, por la vía de la remisión hace necesario analizar las previsiones que en el ROM se contemplan al respecto y que son, como se mostrará a continuación, similares a las que dispone el Título X de la LRBRL y los «municipios de gran población».

En sentido de lo anterior, es el artículo 49 del ROM del municipio de Madrid el encargado de determinar los requisitos para nombrar a los titulares de los órganos directivos. De acuerdo con el mismo:

1. «Los coordinadores generales, los secretarios generales técnicos y los directores generales, serán nombrados y cesados por la Junta de Gobierno.

⁶¹⁷Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

2. Su nombramiento deberá efectuarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 130.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, entre funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA, de las EELL o funcionarios de Administración Local con habilitación nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el decreto de estructura del Área correspondiente prevea que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna la condición de funcionario.

En este último 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.

3. A los efectos previstos en el apartado anterior, podrán ser provistos por personal que no ostente la condición de funcionario, los puestos directivos de coordinador general.

Esta excepción no se aplicará a la provisión de los puestos de secretario general técnico.»

De esta manera, lo que distaba a ley de Capitalidad de la LRBRL, vía concreción en el ROM, acaba siendo configurado como el mismo tipo de sistema donde siguen conviviendo los mismos mantras del pasado: prevalencia del funcionariado respecto del personal laboral (interno de la AP «de la misma u otra» o proveniente del sector privado) así como la necesidad de justificación motivada en el supuesto de ser laboral, cosa inexistente en el supuesto de ser funcionario, pues se parte de la premisa fáctica de que ser funcionario te habilita a poder ser directivo. En este sentido, el diseño de la dirección pública profesional de Madrid comparte las mismas premisas y dolencias que el resto de los diseños referenciados anteriormente.

Finalmente, como elementos destacables de la Ley de Capitalidad y su sistema directivo es importante destacar que, de la misma manera que sucede con el diseño de la dirección pública profesional establecida en la CMB y el ROM del municipio de Barcelona, la ley habilita a que los órganos directivos ostenten facultades delegadas con competencias ejecutivas, así como también define cuales son las funciones generales y específicas de los órganos directivos, que posteriormente, en el ROM también encontramos definidas⁶¹⁸. En este sentido, el artículo 21.3 de la ley de Capitalidad comienza con una cláusula genérica que seguidamente concreta, exponiendo que a éstos «les corresponde desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa» para luego detallar que «en particular les corresponde el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en la relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial, sin perjuicio de las funciones específicas que se les deleguen o se les atribuyan como propias».

Dicha delimitación y delegación funcional es un paso adelante en el diseño normativo, o como expuso Jiménez Asensio, R. si bien es cierto que dicha delimitación funcional es mejorable en algunos aspectos puntuales, no cabe duda de que es un ensayo muy acertado de intentar delimitar qué es lo que hace en las AAPP locales un directivo público⁶¹⁹, lo cual conjuga perfectamente con la idea de proporcionar armonía en los poderes y facultades que ostentan de los diferentes actores activos en lo que es la dirección y ejecución de las políticas públicas llevadas a cabo desde las AALL.

⁶¹⁸ En relación con dicho aspecto, el ROM madrileño concreta de manera acertada los ámbitos funcionales de los órganos directivos, en los artículos 46 y siguientes. De hecho, el propio 46.2 en relación con los puestos de coordinación general establece que para el supuesto en que se nombren en una misma Área de Gobierno más de un Coordinador General, el Acuerdo de la Junta de Gobierno de organización administrativa de la misma delimitará los sectores de la actividad administrativa sobre los que actuará cada uno de ellos.

⁶¹⁹ Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

Fuera de esta serie de aspectos expuestos, la normativa madrileña, del año 2006, no avanza ni muestra señales de modernización en cuanto a la profesionalización de la institución. Presenta un diseño conocido, politizado y poco profesional. No se prevén sistemas de designación basados en criterios de idoneidad y de competencias profesionales (solo se mencionan). Tampoco se articula ningún «marco de responsabilidades» ni la tipología en la que estas se engloban.

En relación con el sistema de evaluación o la evaluación de los resultados de la organización, ni se prevé. Tampoco un sistema de incentivos (retribuciones variables en función de resultados). No hay garantía de permanencia en el puesto a pesar de que los resultados de la gestión sean buenos, puesto que el sigue inspirado (a salvo de lo que se prevea en el reglamento orgánico) en el libre nombramiento y, en consecuencia, en el libre cese.

Por todo ello, si bien es cierto que el Ayuntamiento de Madrid y su ley de Capitalidad avanzan en una delimitación funcional, los viejos sesgos y cultura política y administrativa, hacen que, en cuanto al diseño de una dirección pública profesional comparta las mismas características y dolencias que el resto de sistemas referenciados a lo largo de la presente investigación y todo ello porque, como afirmó ya en el año 2013 Fernández A. la pérdida de ámbitos de discrecionalidad en los nombramientos de directivos públicos no forma parte de la agenda política.⁶²⁰

⁶²⁰ Fernández A. (2013). El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Pàgina 21.

CONCLUSIONES

En el año 2017 España recibía una baja valoración en el Informe sobre Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial, situándose en el puesto 83 de los 137. Entre los indicadores se encontraba la objetividad en prestación de los servicios públicos, la asimetría de poderes, imparcialidad gubernamental y la realización de las políticas públicas mediante la realización de criterios particulares o partidistas y los sistemas y conexiones de los empleados públicos. Sin duda alguna, todos ellos elementos inherentes a la regulación de la dirección pública profesional.

Por todo ello, el objetivo inicial de la presente obra era analizar, contextualizar y exponer las debilidades y fortalezas de la dirección pública profesional en el ordenamiento jurídico español, transcurridos más de quince años de la aprobación del artículo 13 de la legislación básica de empleo público hoy contenido en el TREBEP.

Debilidades y fortalezas porque la dirección pública profesional es una materia compleja, sutil, multifactorial y donde conviven multiplicidad de intereses contrapuestos, siendo, de esta manera, el elemento clave en cualquier proceso de modernización de las AAPP.⁶²¹ En términos similares Serrano Pascal A. defendía que «al frente de las distintas áreas especializadas a las que nos venimos refiriendo deben estar, en todo caso, los miembros de la Corporación, adquiriendo así plena virtualidad la previsión constitucional consistente en que el gobierno y la administración corresponden a sus órganos representativos, así como las personas más idóneas».⁶²²

⁶²¹ Referenciado en Federico Castillo Blanco. (2020). ¿Quo vadis la dirección pública profesional en los gobiernos locales? A propósito de la sentencia del TS de 17 de diciembre de 2019. ACAL.

⁶²² Extracto extraído de García Villanueva Zurita, G. (2020). Reflexiones en torno a la figura del directivo público local. *CEMCI*. Núm. 109. Diputación de Granada.

Hay que recordar que no es menos cierto que el avance en la regulación de la dirección pública profesional parte de una serie de aspectos sociales que poco tienen que ver con los jurídicos. Jiménez Asensio, R. hablaba y habla de la necesidad de cambiar costumbres sociales. Es cierto, para entender porque no fluye la correcta regulación de ciertas materias como la presente, debemos dejar de enfocarnos no tanto en los aspectos legislativos para comenzar a aterrizar en los aspectos culturales y sociales y entender dejar de ver la AP desde la concepción patrimonial. El autor en sus sendos estudios recuerda la doctrina del *spoils system* construida por el presidente de Estados Unidos Andrew Jackson de los años veinte del siglo XIX: quien gana las elecciones se lleva el botín.

El modelo directivo público profesional basado en la patrimonialización o incluso en sus peores aspectos (parasitación de las instituciones, etc.) es un modelo caduco, viejo en esencia e interpretación jurídica que, además presenta un gran lastre, social, jurídico, institucional y económico. Es un lastre social y jurídico porque evita el avance en el desarrollo y ejecución de políticas públicas de calado, a la vez que impide, en su vertiente de contrapoder al poder, corresponder a la correcta esencia de la asimetría del poder. Lastre institucional, por la mala imagen que de la AP se demuestra a los ciudadanos. Finalmente, lastre económico porque dicho diseño afecta, como han interpelado economistas y organismos internacionales, como la propia OCDE, a la propia competitividad y desarrollo económico del país.

Además, no debemos olvidar que, en su conjunto, la patrimonialización de las instituciones afecta de lleno al sentir democrático del país y nos encajona en los regímenes subdesarrollados institucionalmente. Dicho elemento no es menor, pues, como es bien sabido, uno de los elementos más discutidos por la doctrina y literatura es la relación existente entre los diferentes tipos de liderazgo y los resultados obtenidos por parte de una determinada organización pública⁶²³ o,

⁶²³ Bertucci, G. (2006). Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. *Public Personnel Management*. Núm. 35. Págs. 175 a 179.

como dicen Ramió Matas C. y Alsina Burgués, V. diferenciar la esfera política de la esfera profesional es un elemento crucial para entender el funcionamiento de las organizaciones públicas.⁶²⁴

A pesar de ello, hay elementos que nos permiten ver, sobre todo en los últimos años, ciertos sesgos positivos. Como se concluía en el 3er Congreso Global on line de la Dirección Pública Profesional celebrado los días 30 y 31 de enero de 2024⁶²⁵, ejemplos autonómicos como el Andalucía nos demuestran la posibilidad, a nivel regional, de crear diseños modernos y eficientes de la dirección pública profesional.

A nivel constitucional, como hemos analizado, no solamente es posible, sino viable sin ninguna modificación de la misma, entender en clave constitucional el rol de la dirección pública profesional. De hecho, como cada vez más doctrina va defendiendo el modelo de dirección pública profesional de acuerdo con criterios objetivos y procesos de transparencia y libre competencia se ajusta de manera más acertada, al menos en lo que refiere al cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad como pilares que sustentan el sistema de función pública español. Asimismo, en el diseño de estos procesos, y una vez solventado el nítido cumplimiento de las previsiones constitucionales y legales, nada impide incluir una fase discrecional donde pivote el elemento de la confianza por parte del órgano competente para su nombramiento. Siendo, de esta manera, totalmente compatible el avance en la profesionalización del sistema y defensa de las instituciones compatible con la función de dirección de la Administración otorgada a los Gobiernos legítimamente escogidos.

⁶²⁴ Ramió Matas, C y Alsina Burgués, V. (2016). Relación entre directivos políticos y directivos profesionales. Su impacto en términos de rendimiento institucional. ICE. La Administración pública en el siglo XXI, núm. 891.

⁶²⁵ Para una mayor aproximación al contenido y conclusiones del mismo véase: <https://www.asocdpp.org/3ercongresoglobal>

De acuerdo con dicha teoría, y a pesar de la cierta confusión y discusión existente en el seno de las AAPP, es posible delimitar el ámbito político y diferenciarlo del directivo. De hecho, y como expone la doctrina son figuras distintas en tanto que los mismos deben tener en cuenta en sus decisiones los referentes políticos de quienes gobiernan la Administración donde ejercen tal función directiva, puesto que sirven a la ciudadanía, pero bajo directriz de quienes los electores han decidido.⁶²⁶

Del análisis autonómico podemos observar cómo los últimos modelos, a pesar de estar inacabadas y presentar serias dolencias de fondo y forma, van avanzando en la construcción de implementar diseños mediante procesos con convocatoria pública y abierta, selección por competencias y vincular y formalizar mediante acuerdos de gestión las obligaciones entre las partes etc.

Para una mejora en el avance de la integración de dicha figura se requieren altas dosis de sensibilización política por las instituciones que representan y lo que ello conlleva. Sí que se percibe cierta hostilidad a la hora de redefinir la figura del alto cargo y, en este sentido, como se ha indicado a lo largo de la presente investigación, se muestra necesario realizar un nuevo análisis organizativo de las estructuras institucionales y modificar las normas organizativas, diferenciando el rol del alto cargo del del directivo público profesional.

La premisa es clara, en su conjunto nos encontramos ante personal que ejerce la máxima responsabilidad en el seno de las administraciones, ahora bien, es el componente funcional, es decir, el análisis exhaustivo de las funciones del puesto las que deben concluir que el puesto tenga la consideración de alto cargo o de directivo público profesional. Tenemos ejemplos como el riguroso análisis que

⁶²⁶ Pin Arboledas, J. R y García – Manzano Jiménez de Andrade, P. (2016). El directivo público en la administración de la economía global: competencias, formación y desarrollo. ICE. La administración pública en el siglo XXI. Núm. 891.

realizó FEDECA respecto de la estructura organizativa de la AGE en relación con la LRJSP y los órganos superiores y directivos.

Dicha reestructuración atiende a la necesidad de equilibrar poderes. Respetar la asimetría de poderes tan necesario en la gobernanza del siglo XXI que ayudaran a evitar la realización de prácticas excluyentes, capturas y clientelismo. Además, contribuye a entender la función del directivo público profesional, la cual, no es otra que contribuir a gestionar los grandes retos que asoman en las AAPP poniendo en el centro a los empleados públicos y la ciudadanía.

Por otro lado, sería conveniente, como parecen ya empezar entender algunas CCAA diferenciar las causas de cese del personal directivo profesional en función de su consideración de alto cargo o no. El directivo público profesional debe estar exclusivamente sujeto a las obligaciones firmadas entre las partes y cesar por el incumplimiento de las mismas, pues las funciones de dicho puesto son más técnicas y organizativas que políticas. En su contra, el directivo público profesional con la consideración de alto cargo, al tener más peso político, es legítimo que presente un cese de carácter discrecional.

En sentido de lo anterior, conviene continuar avanzando en modelos que diferencien el directivo público profesional objetivando los elementos relativos a sus obligaciones, responsabilidades, sistemas de designación, etc. de los procesos previstos para los altos cargos. Son modelos interesantes de analizar y trasladar, adaptado a las estructuras y culturas administrativas españolas, los modelos Chileno y el Portugués.

En el mundo local es donde más se detectan dichas necesidades de mejora y donde más predisposición política encontramos. Los alcaldes comprenden que, incluyendo estas mejoras en el ámbito de la gestión municipal, la calidad de los servicios públicos que ofertan mejorara la vida, en muchas ocasiones, de sus vecinos y familiares más directos. En este sentido, y dado que el ámbito local, se observa el más descuidado a nivel normativo, sí que sería necesario realizar una

serie de aportaciones jurídicas que, podrían facilitar el encaje de la figura directiva en dichas administraciones.

En este contexto, de manera individualizada y en atención a los diferentes capítulos, se presentan las siguientes conclusiones.

- **Gobernanza Pública.**

1. Con la consolidación de los Estados – Nación y la entrada de las democracias de naturaleza social, las AP han adoptado un rol proactivo en la gestión de las necesidades de los ciudadanos. Estas necesidades requieren avanzar hacia modelos más flexibles y participativos, dejando atrás el modelo burocrático tradicional caracterizado por su rigidez y formalismo.
2. El modelo de nueva gestión pública (NGP) basado en la introducción de conceptos y técnicas propias del mundo de las empresas en el seno de las AP significó un cambio de enfoque en la gestión pública y la introducción de la figura del «management» como elemento central del éxito de su aplicación. En este sentido, se considera importante dicho cambio de paradigma puesto que aborda el tema de la dirección pública como elemento de creación de valor dentro de las instituciones.
3. La introducción de técnicas propias de los sistemas de gestión privada, basados en la eficacia y la eficiencia dejó de lado otros factores fundamentales en la gestión pública como eran, por ejemplo, la visión general de la AP como prestadora de servicios y el bienestar de la ciudadanía, lo cual implicó el avance hacía otros sistemas de gestión basados en el sistema red, denominado gobernanza. En este sentido, la gobernanza tiene por objetivo introducir otros factores en la gestión pública como son la participación en la toma de decisiones, el compromiso, colaboración y comprensión pública, así como equilibrar los intereses de las partes involucradas, siendo totalmente

necesario el replanteamiento de los roles de los distintos empleados públicos y el de los directivos públicos.

4. Para poder llevar a cabo la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas, las instituciones demandan de perfiles directivos públicos profesionales con habilidades y aptitudes específicas diferentes a las manifestadas por los políticos y el resto de los empleados públicos. Las instituciones públicas requieren de directivos públicos profesionales que acrediten poseer las competencias necesarias para poder implementar de manera eficaz las políticas públicas.
5. Es importante, tal como vienen revelando los diferentes informes del Banco Mundial, tener en cuenta el papel que juega la Ley en la creación de los distintos diseños normativos que configuran el espacio del directivo público profesional, debiendo garantizar la autonomía directiva como contrapoder al poder, con la finalidad de conseguir un equilibrio entre los distintos intereses y, de esa manera, evitar prácticas excluyentes.
6. En materia de gobernanza pública la introducción de elementos de profesionalización, gestión y reconocimiento de la dirección pública profesional, no avanza tan rápida como espera y necesita la sociedad, pero avanza.

- **La institución del directivo público profesional y la regulación en la legislación española.**

1. La investigación realizada demuestra acreditada la existencia de un nuevo espacio en las AAPP que se sitúa entre la esfera política y técnica, que actúa como bisagra entre ambos y cuya labor consiste en dirigir, organizar y materializar las políticas públicas ordenadas y mejorar la calidad de los servicios públicos.

2. Existen pronunciamientos judiciales como son, por ejemplo, la STC núm. 16/1984, de 6 de febrero o la STS núm. 300/2023, de 8 de marzo, y base doctrinal suficiente (Sánchez Morón, M; Maeso Seco, L.F., Jiménez Asensio, R., etc.) para poder abordar una interpretación más acorde al sistema de profesionalización de las instituciones. Esta interpretación debería diferenciar más claramente el gobierno de la administración. Asimismo, debería promover la selección y designación de los puestos de la cúpula administrativa mediante sistemas innovadores, objetivos y transparentes basados en la profesionalidad de la persona designada por encima de la confianza política.
3. La investigación realizada revela un trato receloso hacia la figura directiva y un diseño e implementación incipiente de la figura gerencial en las AAPP. Esto se evidencia en la escueta y poco cohesionada normativa existente hasta la entrada en vigor en su momento del artículo 13 de la normativa básica de empleo público en materia directiva. Muestra de ello son, por ejemplo, los artículos 23 del Decreto 315/1964 y 20.1 b) de la LMRFP.

En este contexto, el sistema de dirección pública profesional todavía puede abordar cuestiones que no se encuentran presentes ni en las legislaciones con carácter básico ni en la mayoría de las legislaciones de desarrollo autonómico. Este hecho sugiere que existe un amplio campo de mejora en cuanto a la regulación de la dirección pública profesional.

4. Las actuales previsiones jurídicas que abordan el tema de la dirección pública profesional distan mucho de configurar un diseño normativo completo y todavía mantienen una fuerte influencia del *spoils system* y la libre designación de cargos.
5. Se valora positivamente la introducción de una previsión jurídica que regule la dirección pública profesional con carácter genérico como lo es el artículo 13 del TREBEP. Esta medida introduce elementos de profesionalización en el seno de la cúspide administrativa, se alinea con los principios de la NGP

que decía Hood y puede suponer un contrapeso, en función del papel que juegue la Ley al sistema de confianza política.

Sin embargo, se valora negativamente la redacción de dicha previsión y «carácter potestativo», así como la introducción de dicha previsión en una ley de empleo público. Esta última crítica se fundamenta en la fuerte presencia de elementos organizativos que presenta la cuestión directiva, lo cual sugiere que la misma se aborde desde un marco normativo específico.

6. Es necesario reabrir el debate de la dirección pública profesional y establecer en el seno de las distintas AAPP cuáles son los elementos esenciales que deben ser recogidos mediante ley y cuáles deben quedar positivizados mediante normas reglamentarias. A tenor de lo expuesto, para poder garantizar el correcto desarrollo de la autonomía directiva deberían recogerse mediante ley, entre otros, el ámbito funcional directivo, los principios para llevar a cabo la designación, la sujeción a evaluación de resultados y las causas de cese.

- **La regulación estatal de la Dirección Pública Profesional.**

1. El diseño organizativo de la dirección pública profesional en la AGE se asemeja más a un sistema de provisión de puestos cualificados reservados principalmente a funcionarios, que a un sistema de profesionalización de la alta función pública. Ello es así porque parte de la premisa de que para poder acceder a un puesto directivo se requiere, esencialmente, ser funcionario del grupo A, subgrupo A1.
2. Las premisas normativas que regulan el diseño de la dirección pública profesional divergen significativamente de los modelos de profesionalización implementados en entornos comparables. En este sentido, por poner un ejemplo reciente, se destaca la regulación de la CRESAP en Portugal y su apuesta por la profesionalización y independencia

de los directivos en la administración. Para ello la CRESAP se constituye como un órgano con autonomía operativa, que tiene definidos los criterios de selección de los directivos y rinde cuentas de sus decisiones. Asimismo, los directivos públicos seleccionados por la CRESAP acreditan tener, previamente, las competencias y habilidades necesarias para el correcto desempeño de sus funciones.

3. Se detectan incongruencias a la hora de regular la figura de la dirección pública profesional, al mezclar elementos de carácter organizativo en normas de empleo público. En este sentido no parece lo más acorde en una normativa de función pública como lo es el Real decreto- ley 6/2023 introducir en el artículo 124.1 el término «competencias propias o delegadas». Esta referencia, en atención al contenido organizativo que representa, debería estar introducida en la LRJSP y no en el referido Real decreto- ley.
4. Se valora positivamente la regulación complementaria mediante el Real decreto- ley 6/2023 y la Orden TDF/379/2024. Ambas regulaciones representan la introducción de elementos de profesionalización de la estructura directiva pública y permiten seguir avanzando en la institucionalización de este espacio. Además, la introducción del marco básico competencial determinado en la Orden ayuda a definir las funciones inherentes a la dirección pública profesional y puede ser un punto de partida en el análisis de los puestos que, a tenor de lo expuesto, pueden formar parte de este espacio.

Sin embargo, se considera que la normativa que positiviza la dirección pública profesional en la AGE se ha presentado a deshora y con una regulación demasiado timorata e incompleta en muchos aspectos. En este sentido, gran parte de la objetivación y profesionalización del diseño directivo dependerán de la exigencia en la creación del repertorio y directorio de puestos, así como las convocatorias públicas de estos.

5. Es contraproducente que el modelo diseñado para la dirección pública profesional de la AGE contemple la pérdida de confianza como elemento de cese de un puesto directivo. Las causas de cese del personal directivo deben ser objetivas y basarse en el cumplimiento, o no, de los objetivos predeterminados. En este sentido, la pérdida de confianza como causa de cese del puesto directivo puede suponer una limitación a la autonomía directiva y asimilar el espacio directivo al espacio propio de los altos cargo.
6. Se considera necesario realizar un análisis funcional de los diferentes puestos directivos incluidos en la categoría de «altos cargos» para determinar cuáles, en atención a las funciones inherentes al puesto, deben pertenecer a la categoría de la dirección pública profesional *strictu sensu*. En este sentido se considera negativo que el modelo de la dirección pública profesional de la AGE se circunscriba a las subdirecciones generales.
7. El sistema de designación de puestos directivos en la AGE, basado en la libre designación, implica la apreciación discrecional de la idoneidad de los candidatos. Este método no es favorable a la profesionalización del espacio directivo ya que afecta directamente la autonomía funcional y directiva de éste.
8. La ausencia de un proceso de selección objetivo y parametrizado para los directivos públicos profesionales de la AGE es una carencia significativa que contrasta con la regulación del sistema de provisión de puestos directivos (artículos 125.2 del Real decreto– ley 6/2023 y 1 y 2 de la Orden TDF/379/2024) y la falta de confianza entre las causas de cese (artículo 127.3 del Real decreto– ley 6/2023).
9. La falta de estructuras de puestos directivos accesibles mediante la acreditación de competencias específicas responde a una resistencia al cambio, lo cual, se considera un obstáculo a la verdadera profesionalización del espacio directivo.

- **La regulación autonómica de la Dirección Pública Profesional.**

1. La regulación del espacio directivo autonómico en las CCAA que han abordado esta cuestión presenta patologías similares a las del ámbito estatal, tales como la selección basada en la discrecionalidad del órgano competente y la pérdida de confianza como causa de cese. Son muestra de ello, entre otras, la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja o la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público del Principado de Asturias.
2. La mayoría de las CCAA han regulado la dirección pública profesional bajo normativas de función o empleo público. Sin embargo, pocas de ellas han desarrollado diseños innovadores o marcos objetivos de acreditación de competencias en la designación de sus directivos públicos. En este sentido, la regulación de la evaluación de la gestión determinada en el Decreto 215/2019, de 30 de julio, del Estatuto de la Dirección Pública Profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha presenta avances interesantes en la materia.
3. Existe una falta de arraigo en la cultura de la profesionalización de los espacios directivos. Muestra de ello es la positivización del directivo público profesional en solo 9 de las 17 CCAA.
4. Del análisis normativo se desprende la falta de ambición en la profesionalización de la dirección pública profesional y un desconocimiento general de lo que debe ser y representar un directivo público. Ello es síntoma de la mala cultura administrativa que arraiga en nuestras instituciones.
5. Los diferentes diseños normativos de la dirección pública autonómica presentan diversas intensidades y formatos, pero coinciden en tratar la

dirección pública profesional como un sistema de provisión de puestos cualificado.

6. De la misma manera que se propone para la AGE, se considera necesario realizar un análisis funcional de los diferentes puestos directivos incluidos en la categoría de «altos cargos autonómicos» para determinar cuáles, en atención a las funciones inherentes al puesto, deben pertenecer a la categoría de la dirección pública profesional *strictu sensu*.
7. La investigación realizada pone de manifiesto que en la dirección pública profesional autonómica la confianza política sigue siendo el factor determinante para proveer el puesto mediante el sistema de libre designación.
8. Se valora positivamente el avance realizado en la regulación de la dirección pública profesional de las CCAA de Andalucía, País Vasco y Castilla – La Mancha, por los siguientes aspectos:
 - a. **Andalucía:** Por introducir de elementos técnicos de gestión como la creación de la comisión independiente de selección del personal directivo, el acuerdo de gestión como elemento de determinación de las condiciones, la necesidad de formar a los directivos públicos y la sujeción de las funciones directivas a la necesidad de impulsar la calidad institucional y los valores públicos.
 - b. **País Vasco:** Por la determinar y respetar las potestades autoorganizativas de sus instituciones locales y establecer que la duración del mandato directivo sea superior y distinto al del político, mejorando así la calidad institucional.
 - c. **Castilla – La Mancha:** Por regular la necesidad de acreditar las capacidades directivas, determinar un período mínimo anual para la realizar la evaluación del desempeño y establecer la necesidad de

tener indicadores objetivos para evaluar al directivo. Además, se considera oportuno que del resultado de la evaluación surja un grado de cumplimiento (insatisfactorio, satisfactorio, bueno y excelente), el cual se vincule a un porcentaje retributivo de carácter variable.

- **La regulación local.**

1. La regulación de la dirección pública profesional local existente en la LRBRL es disfuncional, escueta, confusa y presenta serias incongruencias en cuanto al concepto de ésta. Muestra de ello es la regulación que realiza el artículo 85 bis de la norma en relación con el personal directivo de los OOAA o EPE locales en relación con los directivos de la AP matriz.
2. La investigación revela la existencia de una carencia general a la cultura de la gerencialización, con excepciones puntuales. De esta manera, en el ámbito local se incrementan las dolencias del diseño directivo en comparación con los modelos presentados por el Estado y algunas CCAA. Los factores que forman parte de este subdesarrollo institucional son históricos, políticos y normativos.
3. El marco normativo de la LRBRL diferencia los municipios sometidos al régimen común de los municipios de gran población. En este sentido, se considera positiva la diferenciación de las estructuras administrativas de las diferentes EELL, pero se echa en falta la regulación de los municipios sometidos al régimen común.
4. Los regímenes de los municipios de Madrid y Barcelona presentan las mismas dolencias que el resto de las AAPP referidas anteriormente. En este sentido, ambos sistemas determinan el acceso y cese discrecional de sus respectivos directivos públicos. En este contexto, en aras de mejorar el diseño de la dirección pública profesional de ambos municipios, se

considera necesario continuar trabajando en la profesionalización de sus puestos de carácter directivo.

5. Para llevar a cabo una buena regulación de la dirección pública profesional local deben tenerse en cuenta elementos idiosincráticos a ésta como son el marco competencial, la heterogeneidad territorial y los diferentes marcos de tipología de empleados públicos presentes en éstas.
6. De la investigación se concluye que no existe hoy en día un modelo directivo público local riguroso y basado en la acreditación de las competencias para ser designado en el puesto. Por el contrario, lo que existe en el mundo local es un modelo fragmentario caracterizado por dos realidades distintas que determinan, en función del cumplimiento de una serie de requisitos (cumplir los requisitos y ser municipio sometido al título X de la LRBRL), tener reconocida, o no, la existencia de la dirección pública profesional.
7. Se considera que todavía existe margen de mejora en el ámbito local para seguir diferenciando el personal eventual y el personal directivo, diseñar un modelo profesional basado en la acreditación de competencias directivas basado en la selección de acuerdo con los principios de mérito y capacidad a través de procesos públicos y transparentes, diseñar sistemas íntegros de ética y conducta institucional, etc. En este contexto, para llevar a cabo una mejora sustancial del diseño institucional de la dirección pública profesional local se considera necesario introducir una serie de modificaciones legislativas, las cuáles se exponen a continuación:
 - a. La derogación del artículo 176.3 del TRRL atendiendo a la incompatibilidad de dicha previsión con las definiciones de personal eventual y directivo que existen hoy en día en el TREBEP.
 - b. La introducción de un título específico en la LRBRL que tenga por objeto dar cobertura a la regulación de la dirección pública profesional local determinando los elementos comunes en todas las

administraciones afectadas. Es importante que dicha regulación se centre en reconocer la existencia de una dirección pública profesional local, establecer las reglas generales de diseño y remitir a las potestades autoorganizativas de las EELL el resto de los aspectos.

- c. La normativa de la LRBRL deberá dejar margen a las autonomías para que puedan regular los aspectos propios de sus EELL. Para el caso de aquellas CCAA que ya presenten regulación al personal directivo local, la LRBRL deberá respetar las regulaciones existentes.
- d. Determinar los órganos competentes para aprobación de los puestos y el personal considerado directivo público, así como los instrumentos de ordenación de la dirección pública profesional local. En este sentido, se considera que debería ser el Pleno, órgano de representación de la soberanía, a propuesta del alcalde, el que debería determinar la cantidad y áreas en las que éstos se insertan y remitir a las potestades autoorganizativas de las EELL para la ordenación del mismo.
- e. Determinar el ámbito subjetivo de aplicación, respecto del cual, se considera que deberá ser extensivo a todas las EELL que se incluyen en la LRBRL. El ámbito subjetivo podría ser ampliado por las normativas organizativas locales de las respectivas CCAA.
- f. Reflexionar la necesidad de introducir un límite mínimo para la creación de puestos directivos. En este sentido, se valora positivamente el mínimo de 40.000 habitantes regulado en el artículo 36.5 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones locales de Euskadi.
- g. Establecer un mínimo de funciones directivas, las cuáles podrían ser ampliadas por las normativas autonómicas y locales.

- h. Introducir la obligación de selección al personal directivo público local mediante la creación de un órgano independiente.

- i. Introducir la obligación de regular las causas de cese. En este sentido, considera oportuno trabajar en la línea de excluir la confianza de entre estas causas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, J. y ROCKMAN, B. (1999). Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas. *GAPP*. Núm. 15.

ALFARO ALFARO, J. (1975). La función directiva en la administración española. *DA*. Núm. 158.

ALGUACIL GÓMEZ, J. (2012). Eunomía: *Revista en Cultura de la Legalidad*. Nº 2. Págs. 152 a 160.

ALONSO RODRÍGUEZ, J.A. Y GARCIMARTÍN ALFÉREZ, C.E. (2008). Acción colectiva y desarrollo. *El papel de las instituciones*. Madrid, Editorial Complutense.

ALONSO BENITO, L.E. (1999). Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. *Política y Sociedad*. Universidad Autónoma de Madrid. Núm. 31.

ÁLVAREZ RICO, M. (1984). La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas. *RAP*.

- (1997). Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas. Edit. Dykinson.

ARÁMBULA QUIÑONES, H.R. (2016). La profesionalización y el desarrollo de la Alta dirección en el sector público. Un estudio de caso: la experiencia del sistema de alta dirección pública en Chile. Tesis doctoral. ESADE.

ARANDA PEREZ, FJ (coord.). (2005). Letrados, juristas y burócratas en la España moderna. Edit. Universidad Castilla y la Mancha. Cuenca.

ARELLANO GAULT, D. y CABRERO MENDOZA, E. (2005). La Nova Gestió Pública i la seva teoria de l'organització: ¿són arguments antiliberals? Justícia i equitat en el debat organitzacional públic. *Gestió i Política Pública*. Vol. XIV (3).

ARENILLA SÁEZ, M Y DELGADO RAMOS, D. (2014). “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE. *RAP*. Núm. 193.

ARRIBAS LÓPEZ, E. (2011). Cese de los funcionarios en puestos de trabajo de libre designación y derechos fundamentales. Ed. *ADA*, núm.2.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1999). Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración, y gran empresa. Edit. Tecnos. Madrid.

BALLART, X Y RAMIÓ MATAS, C. (2000). Ciencia de la Administración. Tirant lo Blanch.

BANCO MUNDIAL. (1989). Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. *A Long-Term Perspectives Study*. Washington DC. Banco Mundial.

- (1992). Governance and Development. Washington DC., Banco Mundial.
- (1994). Governance. *The World Bank's Experience*. Washington DC., Banco Mundial.
- (2017). Informe sobre el desarrollo mundial. La gobernanza y las leyes. *Mensajes principales*.
- (2019). Informe Anual 2019.

BAÑÓN Y MARTÍNEZ, R. (1997). Enfoques para el estudio de la Administración pública: Orígenes y tendencias actuales en Bañón y Martínez, R.; y Carrillo Barroso, E. (comps). La nueva Administración pública. Madrid. Alianza Editorial.

BAR CENDÓN, A. (2001). El libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión. GAPP. Núm. 22.

BARZELAY, M. (1998). Atravesando la Burocracia: *Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México, FCE.

BATEMAN, T. Y SNELL, S. (2009). Administración. Liderazgo y colaboración en un mundo competitivo. 8ª edición. México: McGraw-Hill.

BATTINI, S. (2000). Il personale», en Cassese, S. (a cura di), Trattato di Diritto Amministrativo. Tomo I. Giuffrè. Milán.

BAZ VICENTE, R. (2015). La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal. GAP. Núm. 14.

BELADÍEZ ROJO, M. (2004). Los principios jurídicos. Edit. Tecnos.

BELTRÁN VILLALVA, M. (2000). El problema de la calidad en los servicios públicos. En Trinidad Requena, A. (coord.): Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

- El problema de la calidad en los servicios públicos. En Trinidad Requena, A. (coord.): Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

BERMAN EVAN, M. (2015). HRM in development: Lessons and frontiers. *Públic Administration and Development*. Núm. 35 (2).

BERTUCCI, G. (2006). Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. *Public Personnel Management*. Núm. 35.

BLAIR, T. (1998). *La Tercera Vía*. El País Aguilar. Madrid.

BLAU, P.M. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago. Chicago University Press.

- (1961). *Complex organizations*. New York: The free Press of Glencoe, Inc. p. XIII.
- (1964). *Modern organizations*. Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall y Etzioni, A.
- (1965). *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House y Etzioni, A.

BORRADOR del proyecto de ley del estatuto básico del empleado público. Diciembre de 2005.

BORRADOR del proyecto de ley del estatuto básico del empleado público. Abril de 2006.

BORRADOR del proyecto de ley del estatuto básico del empleado público. Mayo de 2006.

BOTAINA BOSCH, X. (2006). *Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas*. Edit. Tirant lo Blanch. Colección laboral. Valencia.

BOUZAS LORENZO, R. (2004). *La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía (Working Papers, 235)*. Institut de Ciencies Polítiques i Socials.

BUCKELY, W. (1982). *La sociología y la teoría moderna de sistemas*. Buenos Aires: Amorrortu.

CADBURY, A. (2000). The Corporate Governance Agenda. *Corporate Governance*. Núm.8 (1).

CALAME, P, Y TALMANT, A. (1997). *L'état au cœur, le Meccano de la Gouvernance*. París: Desclée de Browyer.

CALDERÓ CABRÉ, A. (2007). Comentarios prácticos para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público. Estrategia Local.

CÀMARA MAS, R. (2023). La evaluación del desempeño de los empleados públicos. *REALA*. Núm. 19.

CAMPOS ACUÑA, C. (2017). Innovación y administración electrónica. *Desaparece AEVAL ¿Por qué no interesa la evaluación de las políticas públicas?*

- (2022). El personal directivo en las Administraciones públicas: Estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la Gestión Pública. Ed. *Revista Catalana de derecho público*. Núm. 65.

CANALES ALIENDE, J.M. (1996). El directivo público. *ADA*. Núm. 7/12, de 18 de febrero.

CARRO FERNÁNDEZ – VALMAYOR, J.L. (1991). Sobre la potestad autonómica de la autoorganización. *REDA*. Núm. 71.

CARVAJAL FIBLA, B. C. (2011). Hacia un modelo social de Administración Pública: de la burocracia a la gobernanza. *Noticias jurídicas*.

CATALÀ POLO, R. (2005). Directivos Públicos. *Presupuesto y gasto público*. Núm. 41.

CAVAS MARTÍNEZ, F. (2005). Propuestas para un Estatuto Básico del Empleado Público. Ed. Aranzadi.

CHASE, R. Y AQUILANO, N. (1992). *Operations Management*. Illinois: Home wood.

- CHIAVENATO, I. (2006). Introducción a la teoría general de la administración.
- CHRISTENSEN, T. Y LAEGREID, P. (2005) El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión Política y Pública*, v. XIV. México. INAP.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGREID, P. (2007). The Whole of Govern Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. Núm. 67 (6).
- CHRISTENSEN, T.; LISE, A. y LAEGREID, P. (2008). Beyond New Public Management: Agentification and Regulatory Reform in Norway. *Financial Accountability & Management*. Núm. 24 (01).
- COMISIÓN EUROPEA. (2001). La gobernanza europea. *Un Libro Blanco*. Bruselas, Comisión Europea.
- CORNEJO PAZ, E. Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fabrique Furió Ceriol*. Núm. 52/53.
- CORRALES GUILLÉN, J.C Y CAYETANO PRIETO, R. (2008). La figura del directivo público profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: Aspectos básicos para la definición de su régimen jurídico y cuestiones previas. *CEMCI*. Núm. 1 Octubre – Diciembre.
- CORTÁZAR VELARDE, J.C. (2011). Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004 – 2013). Banco Interamericano de Desarrollo.
- CORTÉS CARRERES, J. V. (2009). La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público. El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 1. Pág. 36-39 en Cámara Mas, R. (2023). La evaluación del desempeño de los empleados públicos. *REALA*. Núm. 19.
- CRESPO MONTES, L.F. (2003). Mitos y ritos de la administración española. INAP.

CROZIER, M. (1996). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

DAHLSTRÖM, C., Y LAPUENTE GINÉ, V. (2018). Organizando el Leviatán. Deusto.

DE OTTO Y PARDO, I. (1987). Derecho Constitucional: sistema de fuentes. 2nda edición. Ariel. Barcelona.

DE VAL TENA, A.L (2010). Los trabajadores directivos de las empresas. Thomson/Aranzadi.

DEL PINO MATUTE, E. Y COLINO C. (2021). ¿Qué sabemos sobre cómo reformar la administración? Contenidos, capacidad y trayectorias. En Del Pino Matute, E. y Subirats i Humet, J. (coords). Repensando la Administración ante los Nuevos Riesgos Sociales y Globales. INAP.

DIEFENBACHT, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark sides of Managerialist “Englishtenment”. *Public Administrations Review*. Núm. 87 (4).

DONATI, P. (2004). Nuevas políticas sociales y el Estado social relacional. *REIS*. Núm. 184-185.

DRUCKER, P.T. (1975). La gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas. Buenos Aires. El Ateneo.

DUNN.W. y MILLER, D (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo Weberian State: Advicing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organitzation Review*. Núm.7.

ECHEVARRÍA ARIZNABARRETA, L.E. y MENDOZA MAYORDOMO, J. (1999). La especificidad de la Gestión Pública: *el concepto del Management Público*, en

Losada y Marrodán, C.: *¿De Burócratas a Gerentes? La ciencia de la gestión aplicada a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- (1999). La especificidad de la Gestión Pública: *el concepto del Management Público*, en Losada y Madorrán, C.: *¿De Burócratas a Gerentes? La ciencia de la gestión aplicada a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C.

ECHEVARRÍA ARIZNABARRETA, L.E. (2000). *La administración pública en la era del management*. *Temas de la administración local*. CEMCI. Núm. 68. Granada.

FARIÑA GUILLEM, J. F. (2023). La posibilidad de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. Su funcionalidad y viabilidad jurídica. Ed. DA.

FEIJÓO, M.J., ET AL. (2010). El rol del directiu públic. *Treballs de recerca sobre Administració pública*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.

FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (1995). El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado. DA. Núm. 241 – 242.

FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J. (2002). *Comentarios a la Ley del Gobierno*. INAP. Madrid.

FERNÁNDEZ DELPUECH, L. (2015). Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público. *Derecho Público*. BOE. Madrid.

FERNÁNDEZ, A. (1995). *Canviar l'Administració per transformar la ciutat: el procés de modernització de l'Ajuntament de Barcelona (1979-1995)*. Barcelona. Ajuntament de Barcelona.

FERNANDEZ, A. y SISTERNAS SURÍS, X. (1999). *Barcelona: Gobierno y Gestión de la ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Madrid. Díaz de Santos.

FERRARO CIBELLI, A.E. (2007). "Gobernanza, desarrollo económico y cooperación internacional", en Ferraro Cibelli, A.E. (ed.): *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre políticas y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona, Ediciones Bellaterra.

FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2005). Reflexiones en torno al informe para la preparación de un Estatuto Básico de Empleo Público: especial referencia a la propuesta de reducción del contenido y alcance de lo básico. *REALA*, núm. 298.

- (2015). Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo: profesionalidad y objetividad versus clientelismo político y corrupción. *ADA*. Núm. 7 -8.

FOSSAS ESPADALER, E. (1993). El derecho de acceso a los cargos públicos. Edit. Tecnos. Madrid.

FREEMAN, R. E. (2015). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press.

FUENZALIDA, J. y RICCUCCI NORMA, M. (2019). The effects of politicization on peromance: the mediating role of HRM practices. *Review of Public Personnel Administration*, núm. 39 (4).

GALÁN GALÁN, A. (2017). La provincia como parte de un sistema de administraciones públicas: la necesaria articulación competencial, en Parejo Alfonso, L. (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona–Madrid.

GARCIA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I, 12ª ed., Thomson-Civitas.

- (2022). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Ed. Thomson Reuters, Civitas

GARCIA FERNÁNDEZ, J. (1995). El gobierno en acción: elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental. Centro de Estudios constitucionales. Madrid.

GARCÍA PELAYO, M. (1987). Burocracia y Tecnocracia. Madrid. Editorial Alianza.

GARCÍA ROCA, J. (1995). 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. Núm. 79.

GARCÍA RUBIO, F. (2011). Tratado de derecho Municipal. IUSTEL.

GARCÍA VILLANUEVA ZURITA, G. (2020). Reflexiones en torno a la figura del directivo público local. *CEMCI*. Núm. 109. Diputación de Granada.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2005). Libro blanco de la Función Pública Catalana. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Barcelona.

- (2018). Marco profesional de la función directiva en las administraciones públicas. Ed. EAPC.
- (2020). Diccionario de competencias de los cargos de jefatura y puestos singulares de la Generalitat de Cataluña. Ed. EAPC.

GIFREU FONT, J. (2022). La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso? *REALA*, núm. 18.

GINER SAN JULIÁN, S. (2006). *et al Diccionario de sociología*. Madrid. Editorial Alianza.

GOLDFINCH, S y WALLIS, J. (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration*. Núm. 88 (4).

GÓMEZ RIVAS, J. V. (1995). La función directiva. Pág. 197 a 212, en Olías de Lima Gete, M.B. (1995). La gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. Ed. Complutense, Madrid.

GÓMEZ YÁÑEZ, J.A Y NAVARRO, J. (2018). Desprivatizar los partidos. Gedisa.

GONZÁLEZ GALLARDO, L. (2003). El Estatuto de la Función Pública a debate. Gestación y necesidad actual. Ed. Colex.

GONZÁLEZ-HABA GUIADO, VICENTE M.^a. (2007). El Directivo en la Administración Pública. El Consultor de los Ayuntamientos.

GORE, A. (1993). Creating a Government That Works Better and Cost Less. Washington DC, Government Printing Office.

GORRITI BONTINGUI, M. (2007). La evaluación del desempeño en las AAPP españolas. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*. Vol. 23, núm. 3. Págs.

- (2010). Los Directivos Públicos Profesionales en la AGE. INAP.
- (2012). La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas Españolas. *Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones*. Vol. 23, núm. 3.

GRUENING, G. (2001). Originand theoretical basis os New Public Management. *International Public Management Journal*. Volumen 4,1.

GUERRERO SALOM, E. (2003). *Debates actuales y actualizados sobre la democracia*, Cuadernos de Derecho Público. Núm. 18.

HELCHO, H. (2010). Pensar Institucionalmente. Edit. Paidós.

HELD, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires, Paidós.

HEREU, J. y PUIG, A. (2011). Barcelona. Modelo avanzado de gestión pública. Barcelona, Planeta.

HILLMANN, K.H. (2005). Diccionario enciclopédico de sociología. 2ª reimp. Barcelona. Herder.

HOOD, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration Review*. Núm. 69.

- (1995). The New Public Management in the 80's: variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, 20 (2).
- “A Public Management for all seasons?” *Public Administration Review*. Núm. 69. Marzo.

HORTON, S. (2000). Human Resources Flexibilities in UK Public Services. Farnham, D. y Horton, S. (comp.). Human Resources Flexibilities in the Public Services. McMillan Business.

HUGHES, O. (1996). “La nueva gestión pública”, en Subirats i Humet, J. y Brugué, Q. (comp.), *Lecturas de Gestión Pública*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. Página 111.

- (2003). *Public management and administratio, Anintroduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan. Página 44.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). (2017). Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado.

INGRAHAM, P. (1997). Play it Again Sam; It's Still not Right: *Searching for the Right Notes in Administrative Reform*. *Public Administration Review*. Núm. 57.

IVANCEVICH, J. M., KONOPASKE, R. y MATTESSON, M. T. (2006). Comportamiento organizacional. 7 edición. México DF: Mcgraw-Hill.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1986). Los gabinetes de los políticos. Jornadas de Estudio sobre Administración y Función pública en el Estado autonómico, Oñati, Edit. IVAP.

- (1989). Políticas de selección en la función pública española (1808-1978). Madrid. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- (1992). Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas. Ed. RVAP núm. 32.
- (1995). La función directiva en el sector público español: tipología de regímenes jurídicos de los directivos públicos. DA núm. 241-242.
- (1996). Altos cargos y directivos públicos. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.
- (1996). Funciones directivas y modernización de las administraciones públicas. RVAP, núm. 45, 2.
- (1998). Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España, 2.^a ed. Oñati. Edit. IVAP.
- (1999/2000). La forma de Gobierno Local: ¿cambio o continuidad? Anuario del Gobierno Local 1999/2000, Madrid- Barcelona, Ed. Marcial Pons.
- (2004). El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de función pública. RVAP, núm. 69.
- (2006). Directivos públicos. Edit. IVAP, Oñati.
- (2007). Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos. Vitoria-Gasteiz. Junio.

- (2011). Dirigir el sector público en Cataluña: Retos pendientes. En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.). La alta dirección pública: análisis y propuestas. INAP.
- (2011). Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: Carrera y Dirección pública profesional. Revista Aragonesa de la Administración Pública.
- (2017). Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización.
- (2020). Hacia una Dirección Pública Profesional: *Contexto actual de la Dirección Pública Profesional en España*. Wolters Kluwer.

JIMÉNEZ, R., VILLORIA, M. Y PALOMAR, A. (2009). La dirección pública profesional en España. IVAP y Marcial Pons – Buenos Aires. Madrid.

JOHN J. DIULIO, JR. (1994). The Promises of Performance Measurement Working Paper. Brookings Institution Press. Center for Public Management.

JUN, J. (2009). The Limits of Post, New Public Management and Beyond. *Public Administration Review*. Núm. 69 (1).

KATZ, D y KAHN, R.L. (1978). The Social Psychology of Organizations. (2nd ed.). New York: Wiley-Interscience.

KESSLER M-C. (1986). Les grands corps de l'État. PFNSP, París.

KLISKBERG, B. (1989): *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid. INAP.

KOOIMAN, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres: Sage.

LAPUENTE V. (2021). El leviatán y la COVID. La modernización en el mundo postpandemia. Del Pino Matute, E. y Subirats i Humet, J. (coords.), Las administraciones ante los riesgos sociales y globales. Ed. INAP.

LAPUENTE, V. Y DAHLSTRÖM, C. (2018). Organizando el Leviatán: por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos. Deusto.

LINDBLOM, CH. (1991). El proceso de elaboración de políticas Públicas. Madrid, INAP.

LLAVADOR CISTERNES, H. (2022). Función directiva Local. Régimen jurídico y delimitación de figuras afines. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

LONGO MARTÍNEZ, F. (1996). Políticos, Directivos, y Sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas. Separata Papers. N.º 148. ESADE.

- (2002). Institucionalizar la gerencia pública; retos y dificultades, en Repensar el papel del gestor público en el siglo XXI. Barcelona. Escola d'Administració Pública de Catalunya.

LÓPEZ, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: *lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo*. En Thwaites, M y López A (eds.): Entre tecnócratas y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires, Prometeo Libros.

- Et al. (2005). Entre el ajuste y la retórica: la Administración pública tras veinte años de reformas. En Thwaites, M. y López, A. (eds): Entre tecnócratas y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires, Prometeo libros.

LÓPEZ CALVO, J. (1998). Algunas consideraciones sobre la profesionalización de la Función Directiva. Ed. INAP, núm. 15.

LÓPEZ GÓMEZ, J. M. (2009). La relación laboral especial del empleo público. Thomson/Civitas.

LÓPEZ GUERRA, L. (1988). Funciones del Gobierno y de dirección política. *DA*. Núm. 215.

LORENZO DE MEMBIELA, JUAN B. (2008). Nueva Gestión Pública (NGP): *la necesidad de un cambio real y no sólo dogmático*. La Ley.

– (2009). Gobernanza y expectativas sociales. La Ley.

– (2013). Gestión pública y sus modelos internacionales. *ADA*. Núm. 12.

LOSADA, C (1999): “La función de dirigir en la Administración Pública”, en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

LUKAS, P Y OVERFELT, M. (2003). United Parcel service, *Fortune Small Business*. Volumen 13, núm. 3.

MACRON G. La función pública directiva de la Administración del Estado en Francia, en Sánchez Morón M. (2007) *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP.

MAESO SECO, L. F. (1999). La reforma de la Administración pública y la Ley Española de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE). En *European Public Law Review/ Revue Européenne de Droit Public*, Vol. 11, núm. 4.

– (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona, Paidós.

– (2006). Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. En *Reforma y democracia*. Revista CLAD, núm. 35.

- (2008). El personal directivo: comentarios al art. 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. En Ortega Álvarez, L. Estatuto Básico del Empleado Público. Edit. La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.
- (2009). La reforma del pubblico impiego in Spagna. En Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, Vol. XII.
- (2010). La «cuestión directiva» y el régimen jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia. En Ortega Álvarez, L., y Maeso Seco, L.F. (Coord.), La alta dirección pública: análisis y propuestas. Edit. INAP. Madrid, 2010.
- (2010). Reflexiones en torno a la encomienda del EBEP a los ejecutivos para establecer el régimen del personal directivo profesional. En Ortega Álvarez, L., y Maeso Seco, L.F. (Coord.). La alta dirección pública: análisis y propuestas. Edit. INAP. Madrid.
- (2011). El Personal directivo público en España. Su régimen jurídico antes y después del EBEP. LA LEY, Wolters Kluwer.
- (2020). *El concepto de procura existencial (DASEINSVORSORGE) en Ernest Forsthoff y las transformaciones de la administración pública*. Revista de Derecho Público: Teoría y Método. Editorial Marcial Pons. Vol.1.
- Et. al. (2008). La dirección pública profesional en las administraciones públicas de Cataluña: Estudio sobre las condiciones actuales y los retos para su institucionalización y desarrollo. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona.

MAGALDI, NURIA. (2007). *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social. Ernest Frosthoff y la crisis de Weimar*. Editorial Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho. Serie de teoría jurídica y filosofía del Derecho. Núm. 48.

MANI, EVELIA; ECHEVERRÍA, MARTIN. (2019). Confianza política y medios de comunicación. Teoría, hallazgos y metodologías. Revista de Comunicación Política. Universidad Autónoma de Nuevo León.

MAPELLI MARCEHENA, C. (2018). La visión comparada: Nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas (RVOP).

MARENGHI, P. (2007). *¿Estado o mercado? Los diputados latinoamericanos frente a las reformas estructurales*, en Ferraro, A. (ed.). En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre políticas y gestión del Estado en América Latina. Barcelona. Ediciones Bellaterra.

MARINA JALVO, B. (2005). Consideraciones sobre el Informe para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. En Justicia Administrativa. Núm. 29.

MARTÍN NUÑEZ, E. (1996) El régimen constitucional del cargo público representativo. Edit. CEDECS. Barcelona.

MARTÍN REBOLLO, L. (2007). Leyes Administrativas, 13.^a ed. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). Septiembre.

MARTIN VALVERDE. ET AL. (2013). Derecho del Trabajo. Ed. Tecnos.

MARTÍNEZ MORENO C. (1993). La relación de trabajo especial de alta dirección. CES. Madrid.

MAURI MAJÓS, J. (2020). Informe sobre la situación del personal directivo de las diputaciones provinciales después de la STS de 17 de diciembre de 2019: alternativas de interpretación y propuestas de regulación. Cuadernos de Derecho Local. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local.

MCCURDY, H.E. (1980). Una bibliografía sobre administración pública. Madrid: INAP.

MENDOZA, J. (1990). "Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España". *DA*. Núm. 223. Madrid, julio-septiembre.

MENDOZA, X. (1996), "Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas. Del estado del bienestar al estado relacional". *Papeles de Formación*, 23, pp.

METCALFE, L Y RICHARDS S. (1987). *La modernización de la gestión pública*. Madrid. INAP.

– (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid. INAP

METCALFE, L. (1999). *La gestión pública: de la imitación y la innovación*. Losada (eds.): ¿De burócratas a gerentes? Washington DC, BID.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (2000). *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Madrid.

MINTZBERG, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel. Barcelona.

– (1991). *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona. Edit. Arie.

– (1991). *Mintzberg y la dirección*. Díaz de Santos. Madrid.

– (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. Cit.

MINTZBERG, H Y QUINN, J.B. (1993). *El proceso estratégico: concepto, contextos y casos*. Prentice-Hall. Madrid.

MOLERO MANGLANO C. (2011). *El contrato de alta dirección*. Thomson/Civitas.

MONAR RUBIA, F. (2020). *Ante los retos de las grandes transformaciones: ¿que esperamos las personas directivas públicas de los decisoras?* *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 18.

MOORE, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusets.

MORELL OCAÑA, L. (1994). *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*. Edit. Civitas. Madrid.

- (2002). *Curso de Derecho Administrativo, Tomo. I*. Edit. Complutense de Madrid. Madrid.

MUÑOZ LLINÁS, J. I. (2019). *La función pública en España: 1827 – 2007*. Derecho Histórico. Boletín Oficial del Estado.

MUÑOZ MACHADO, S. (1979). *Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas*. *DA*. Núm. 182. INAP. Madrid.

MURRAY, R. (2000): “Human Resources Mangement in Swedish Central Government”, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business

NATERA, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. *Documentos de trabajo “Política y Gestión”*. Núm. 2.

NAVARRO, C. (2008). *Sobre la naturaleza y rendimientos del “Puente Democrática Participativo”*. *Inguruak- Revista vasca de sociología y ciencia política*. Núm. 45.

NELSON, K. (1992). *Efficiency Wasn't Enough, So we learned how to dance*. *Computerworld*, núm. 3.

NIETO, GARCIA, A. (1976). *De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo*. *REDA*. Núm. 11, octubre-diciembre.

- (1976). *De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo*. *REDA*. Núm. 11, octubre-diciembre.

- (1977). De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo (II). *REDA*. Núm. 15, octubre-diciembre.
- (1978). De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos. *REDA*. Núm. 18, julio-septiembre.
- (1984). Los estudios sobre la Administración Pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada. Edit. DA, núm. 200.
- (1986). Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo. Madrid. Edit. INAP.
- (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. Martín-Retortillo, S. (Coord.), Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo III (La Corona, Las Cortes Generales, Del Gobierno y de la Administración pública). Madrid. Edit. Civitas.
- (1996). La “nueva” organización del desgobierno. Ed. Ariel.
- (1997). Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica. *GAPP*. Núm. 7-8, septiembre 1996- abril 1997.
- (2008). El desgobierno de lo público. Edit. Ariel.

OJEDA AVILÉS A. (1990). Las relaciones laborales especiales: una perspectiva unitaria. Ed. Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica.

OLÍAS DE LIMIA GETE, M.B. (1995). La gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. Ed. Complutense, Madrid.

- (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid. Prentice Hall.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). (1993). Gestión de recursos humanos y tecnología de fabricación avanzada. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- (1998). Principles for Managing Ethics in the Public Service. OCDE Recommendation. PUMA Policy Brief.
- (1999). “Synthesis of reform experiences in nine OECD countries: government roles and functions, and public management: government of the future: getting from here to there. Symposium to be held in Paris. 14-15 September.
- (2010). *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT. The Case of Spain’s Plan Avanza*. OCDE Publishing.
- (2012). Las Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria (OCDE Best Practices for Budget Transparency). OCDE *Journal on Budgeting*, 1 (3). Páginas 7-14.
- OCDE. (1999) Evolution de la gestión des ressources humaines dans les administrations publiques. París.

ORMOND, D. Y LÖFFLER, E. (1999). “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”. *Reforma y democracia*. Núm. 13.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1992). La reforma de la alta burocracia en España. Sistema. Núm. 107.

- (1997). La nueva Ley española de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. *DA*. Núm. 246 – 247.

- (1998). Los medios personales de la Administración Pública: el régimen de su personal. En Parejo Alfonso, L. Manual de Derecho Administrativo, vol. 2, 5.ª Edit. Ariel, Barcelona.
- (2000). La incidencia del desarrollo del Estado autonómico sobre la concepción del sistema de habilitación nacional de funcionarios locales. *RAP*. Núm. 153, septiembre-diciembre.
- (2000). Las competencias como paradigma de la autonomía local. *J.A*, núm. extraordinario.
- (2002). La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho. *Justicia Administrativa: Revista de derecho Administrativo*.
- (2007). Estatuto Básico del Empleado Público, Edit. La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., y MAESO SECO, L. F. (Coord.). (2010). La alta dirección pública: análisis y propuestas. Edit. INAP. Madrid.

OSBORNE, D., Y GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mass. Addison-Wesley.

- (1994). La reinención del Gobierno. Barcelona, Paidós.

PALOMAR OLMEDA, A. (2000). Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos. 5ª ed. Edit. Dykinson.

- (2002). Potestad organizatoria y directivos públicos. *AJA*, núm. 531.
- (2005). Pautas para el diseño de un Estatuto de directivo público para las Administraciones convencionales. *RVAP*, núm. 72.

- (2005). Pautas para el diseño de un Estatuto Directivo Público para las Administraciones Públicas convencionales. III Jornada sobre Técnicas de Seguridad Social.
- (2006). El modelo de directivos públicos en la Administración General del Estado (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2005). En AJA, núm. 700.
- (2011). Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos, 5.ª ed. Edit. Dykinson. Madrid.

PARADA VÁZQUEZ, R. (1992). Derecho Administrativo II: Organización y empleo público. Marcial Pon. Madrid.

- (1999). La degeneración del modelo de función pública. *RAP*, núm. 150.
- (2005). Derecho Administrativo II. Organización y empleo público, 18.ª ed. Edit. Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- (2007). Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, Edit. Marcial Pons. Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1981). Garantía institucional y autonomías locales. IEAL. Madrid.

- (1983). Estado Social y Administración pública. Civitas.
- (1996). Eficacia y Administración. Tres estudios. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (2003). Derecho Administrativo. Instituciones generales. Ariel. Barcelona.
- (2003). Límites del desarrollo del estatuto por las Comunidades Autónomas, en El Estatuto de la Función Pública a debate. Ed. Colex. Madrid.

- (2007). Lecciones de Derecho Administrativo. Tirant lo Blanch. Valencia.
- PEÑA MOLINA, M. (2022). El directivo público profesional. Mucho ruido y pocas nueces. Blog Espublico. Disponible en:
- PEREDA, S., ALONSO, M., BERROCAL, F., HERNÁNDEZ, E. (2013). Catálogo de competencias genéricas de los puestos de los niveles 26 a 30 en la AGE. Madrid. INAP.
- PÉREZ GEMMA, ORTIZ DAVID, ZAFRA JOSÉ LUIS Y ALCAIDE LAURA. (2012). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. *Revista de Comptabilitat i Direcció*. (Vol. 13). Editorial ACCID.
- PÉREZ MONGUIÓ, J.M Y FERNÁNDEZ RAMÓN, S. (2016). El Estatuto de los Altos Cargos. Ed. Thomson Reuters.
- PETERS, B. G. (1999). La Política de la Burocracia. México. Fondo de Cultura económica.
- PETERS, B.G. Y PIERRE, J. (2006). Governance, Government, and the State, en Hay, C. et al. (eds.). *The State. Theories and Issues*. Palgrave, Houdmills.
- PIN ARBOLEDAS, J. R Y GARCÍA – MANZANO JIMÉNEZ DE ANDRADE, P. (2016). El directivo público en la administración de la economía global: competencias, formación y desarrollo. ICE. La administración pública en el siglo XXI. Núm. 891.
- POLLIT, CH. (1993). El gerencialismo y los servicios públicos. *La experiencia norteamericana*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (1993). El Gerencialismo y los servicios públicos. *La experiencia norteamericana*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
 - (1995). Justification by Works or by Faith? Evaluating New Public Management. *Evaluation* 9 (2).

- (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review* 1. Páginas 34-49.
- (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget. *Public Administration Review*. Núm. 87 (2).

POLLIT, CH y BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford. Oxford University Press.

PRATS i CATALÀ, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. *Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid. INAP.

PUF. (1986). *La Haute Administration et la Politique*.

PULIDO QUECEDO, M. (1993). El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución. Edit. Civitas. Madrid.

RAMIÓ MATAS C. (2001). El problema de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 21.

- (2006). *II Congrés català de Gestió Pública. Política y Gestión: La regulació del rol del directivo públic*. Barcelona.
- (2010). La gestión pública en tiempos de crisis. *Revista Venezolana de gestión pública*, núm. 1.
- (2011). La administración que se espera después de la crisis. Grupo de investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).
- (2015). *Administración Pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Tecnos.

- (2015). La extraña pareja. *La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Editorial Catarata.
- (2016). La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España. Madrid. Editorial Catarata
- (2017). El eslabón perdido de la administración pública española: la ausencia de una dirección pública profesional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, núm. 8.
- (2017). La Administración pública del futuro (horizonte 2050). *Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.

RAMIÓ MATAS, C Y ALSINA BURGUÉS, V. (2016). Relación entre directivos políticos y directivos profesionales. Su impacto en términos de rendimiento institucional. *ICE. La Administración pública en el siglo XXI*, núm. 891.

RAMIÓ MATAS, C Y SALVADOR, M. (2018). La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración. Barcelona. Ed. Tibidabo.

RAMON MORERA, JOSEP. (2016). Els servidors públics. Artículo de opinión. *Diario ARA*.

RHODES, R. (2003). What is New about Governance and Why does it Matter? en Hayward, J. y Menon, A. (eds.): *Governing Europe*. Oxford. Oxford University Press.

RICHARDS, S. (1994). El paradigma del Cliente en la Gestión Pública. *GAPP*. Núm. 1.

RIDLEY, F.F. (2000). “Public Service Flexibility in Comparative Perspective”, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

RODRÍGUEZ- ARANA MUÑOZ, J. (1995). La experiencia gallega en la formación de directivos. *Revista Vasca de Administración Pública*.

- (2007). El marco constitucional del acceso a la función pública en el Derecho administrativo español. *ADA*. Núm. 3.

ROMÁN RIECHMANN, C., SÁNCHEZ MORÓN M. Y VELÁZQUEZ LÓPEZ. F.J. (2004). Líneas de reforma del empleo público. Madrid.

ROMERO ALONSO L. Y CORTÉS CARRERES J.V. (2016). Las capacidades para desempeñar funciones y roles directivos y utilizar las fuentes de poder a su alcance. *El Consultor de los Ayuntamientos*. Núm. 14.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016). Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I. Ed. Iustel.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2002). Derecho de la Función Pública, 3.^a ed., Edit. Tecnos.

- (2005). Informe de la Comisión. INAP. Madrid.
- (2007). Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, Edit. Lex Nova, Valladolid.
- (2007). Consideraciones generales sobre el Estatuto Básico del Empleado Público. *JA*, núm. 36.
- (2008). Derecho Administrativo. *Parte General*, 4.^a ed. Edit. Tecnos. Madrid.
- (2012). Derecho Administrativo. *Parte general*. Ed. Tecnos.
- (2018). Derecho a la función pública. 11^a ed. Edit Tecnos.

SARMIENTO LARRAURI, J.I. (2006). La carrera de los funcionarios en el Estudio del Estatuto Básico del Empleado Público. *ADA*, núm. 2.

SHAFRITZ, J.M. (1998). *Internacional encyclopedia of public policy and administration*. Westview Press. Colorado.

SOSA WAGNER, F. (2005). Caciquismo, funcionarios locales, Libro blanco. Ed. AJA.

SULEIMAN, E. (2000). “¿Es Max Weber realmente irrelevante? *GAPP*. Núm. 17-18.

THOMPSON, F. (2007). Defining the New Public Management. *Advances in Comparative International Management*.

VARELA ÁLVAREZ, E.J. (2020). Hacia una Dirección Pública Profesional: transformando las instituciones desde el liderazgo público profesional. Ed. Wolters Kluwer. Universidad de Vigo.

- (2021). La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post COVID-19. *DA*, núm. 7.

VELASCO CABALLERO, F. (2021). Constitución y gobierno local, en *Tratado de Derecho Local*, VELASCO CABALLERO, F. (dir.), Madrid, Marcial Pons.

VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. J. (1991). Empleados públicos y funcionarios: algunas ideas sobre la función pública directiva. Formación de los directivos para la modernización de la Administración pública. Madrid. Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas.

VIDECHEA SAMPEDRO, ROQUE J. (2022). ¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización. *GAPP*, núm. 30.

VILLORIA, MENDIETA, M. (1996). La modernización de la Administración central en España. *RVAP*, núm., 45.

- (1997): Modernización Administrativa y gobierno post burocrático, en Bañón R. y Carrillo, E. (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid. Ed. Alianza.

- (2001). La captación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas. Revista CLAD. Reforma y democracia, núm. 21.
- (2005). Democracia y territorio en España: Rasgos y retos del gobierno mundial español. Revista Ecuador Debate. Espacio, territorios y región, núm. 66.

VILLORIA MENDIETA, M. Y DEL PINO MATUTE, E. (2009). Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. Edit. Tecnos. Madrid.

VON MISES, L. (1974). Burocracia. Madrid: Unión Editorial.

WARREN BENNIS. 1989. On becoming a Leader.

WEBER, M. (1918). Parlament und Regierung. Munich.

- (1964). Economía y Sociedad. Editorial Fondo Cultura Económica.
- (1984). Economía y sociedad, Volumen I. Fondo de Cultura Económica. Méjico.
- (1986). El político y el científico. Alianza. Madrid.
- (1987). Ensayos sobre sociología de la religión. Volumen I y II. Madrid, Taurus.

ZÜRN, MICHAEL. (2004). Global governance and legitimacy problems. *Government and opposition: An international journal of comparative politics*. Núm. 2.

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. (2005). Núm. 256/2005, de 20 de junio.

Disponible en:

https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/20359#complete_resolucion&fundamentos

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Pleno). Sentencia 4/1981, de 2 de febrero. BOE núm.

47 de 24 de febrero de 1981. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4>

- (Sala Primera). Sentencia 28/1981, de 23 de julio. BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/28>

- (Pleno). Sentencia 32/1981, de 28 de julio. BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Disponible en:

https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/32#complete_resolucion&completa

- (Pleno). Sentencia 36/1981, de 12 de noviembre. BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 1981. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/36>

- (Pleno). Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre. BOE núm. 13, de 15 de enero de 1983. Disponible en:

https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/126#complete_resolucion&completa

- (Pleno). Sentencia 25/1983, de 7 de abril. BOE núm. 100, de 27 de abril de 1983. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/153>

- (Pleno). Sentencia 16/1984, de 6 de febrero. BOE núm. 59, de 9 de marzo de 1984. Disponible en:
https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/269#comp_lete_resolucion&fundamentos
- (Sala Segunda). Sentencia 85/1985, de 10 de julio. BOE núm. 194, de 14 de agosto de 1985. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/465>
- (Pleno). Sentencia 99/1987, de 11 de junio. BOE núm. 152 de 26 de junio de 1987. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/831>
- (Sala Segunda). Sentencia 193/1987, de 9 de diciembre. BOE núm. 309, de 26 de diciembre. De 1987. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/925>
- (Sala Primera). Sentencia 15/1988, de 10 de febrero. BOE núm. 52 de 1 de marzo de 1988. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/956>
- (Sala Segunda). Sentencia 56/1988, de 24 de marzo. BOE núm. 89 de 13 de abril de 1988. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/997>
- (Sala Segunda). Sentencia 207/1988, de 8 de noviembre. BOE núm. 297 de 12 de diciembre de 1988. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1148>
- (Sala Segunda). Sentencia 47/1989, de 21 de febrero. BOE núm. 62 de 14 de marzo de 1989. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1253>

- (Sala Segunda). Sentencia 71/1989, de 20 de abril. BOE 22 de mayo de 1989. Disponible en:
http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_071_1989.pdf

- (Pleno). Sentencia núm. 214/1989, de 21 de diciembre. BOE núm. 10 de 11 de enero de 1990. Disponible en:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1420>

- (Sala Primera). Sentencia 47/1990, de 20 de marzo. BOE 9 de abril de 1990. Disponible en:
http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_047_1990.pdf

- (Pleno). Sentencia 56/1990, de 29 de marzo. BOE núm. 107, de 4 de mayo de 1990. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1481>

- (Pleno). Sentencia 150/1990, de 4 de octubre. BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1990. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1575>

- (Pleno). Sentencia 46/1991, de 28 de febrero. BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1991. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1685>

- (Sala Segunda). Sentencia 163/1991, de 18 de julio. BOE núm. 9 de agosto de 1991. Disponible en:
http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_163_1991.pdf

- (Sala Segunda). Sentencia 192/1991, de 14 de octubre. BOE núm. 274, de 15 de diciembre de 1991. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1831>
- (Sala Segunda). Sentencia 200/1991, de 28 de octubre. BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 1991. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1839>
- (Pleno). Sentencia 235/1991, de 12 de diciembre. BOE núm. 13, de 15 de enero de 1992. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1874>
- (Pleno). Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre. BOE núm. 307, de 23 diciembre de 1992. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2091>
- (Sala Segunda). Sentencia 293/1993, de 18 de octubre. BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 1993. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2422>
- (Sala Primera). Sentencia 365/1993, de 13 de diciembre. BOE núm. 16, de 19 de enero de 1994. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2494>
- (Pleno). Sentencia 385/1993, de 23 de diciembre. BOE núm. 23, de 27 de enero de 1994. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2514>
- (Sala Primera). Sentencia 269/1994, de 3 de octubre. BOE núm. 267, de 8 de noviembre de 1994. Disponible en:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2786>

- (Sala Primera). Sentencia 99/1999, de 31 de mayo. BOE núm. 154 de 29 de junio de 1999. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3841>
- (Pleno). Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre. BOE núm. 17, de 20 de enero de 2000. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3975>
- (Pleno). Sentencia 235/2000, de 5 de octubre. BOE núm. 267, de 07 de noviembre de 2000. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4219>
- (Sala Primera). Sentencia 132/2001, de 8 de junio. BOE núm, 158, de 3 de julio de 2001. Disponible en: https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4428#complete_resolucion&completa
- (Pleno). Sentencia 37/2002, de 14 de febrero. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2002. Disponible en: https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4573#complete_resolucion&completa
- (Pleno). Sentencia 37/2004, de 11 de marzo. BOE núm. 83 de 6 de abril de 2004. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5042>
- (Sala Primera). Sentencia 221/2004, de 29 de noviembre. BOE núm. 2005, de 04 de enero de 2005. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5226>
- (Sala Primera). Sentencia 30/2008, de 25 de febrero. BOE núm. 76, de 28 de marzo de 2008. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6262>

- (Sala Segunda). Sentencia 192/2012, de 29 de octubre. BOE núm. 286, de 28 de noviembre de 2012. Disponible en: https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23100#complete_resolucion&completa
- (Sala Primera). Sentencia 73/1998, de 31 de marzo. BOE núm. 108 de 6 de mayo de 1998. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3575>
- (Sala Segunda). Sentencia 67/1989, de 18 de abril. BOE núm. 119 de 19 de mayo. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1273>
- (Sala Primera). Sentencia 50/1986, de 23 de abril. BOE núm. 120 de 20 de mayo. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/613>
- (Sala Segunda). Sentencia 110/1991, de 20 de mayo. BOE núm. 146 de 19 de junio de 1991. Disponible: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1749>
- (Sala Primera). Sentencia 107/2003, de 2 de junio. BOE núm. 156 de 1 de julio de 2003. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4882>
- (Pleno). Sentencia 5/1983, de 4 de febrero. BOE núm. 58, de 9 de marzo de 1983. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/133>
- (Pleno). Sentencia 25/1981, de 14 de julio. BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25>

- (Pleno). Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. BOE núm. 197, de 17 de agosto de 1983. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/204>
- (Pleno). Sentencia 77/1985, de 27 de junio. BOE núm. 170, de 17 de julio de 1985. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/457#ficha-tecnica>
- (Pleno). Sentencia 57/1982, de 27 de julio. BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1982. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/99>
- (Pleno). Sentencia 75/1983, de 5 de agosto. BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1983. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/203>
- (Pleno). Sentencia 174/1998, de 23 de julio. BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1998. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3676>
- (Pleno). Sentencia 109/1998, de 21 de mayo. BOE núm. 146, de 19 de junio de 1998. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3611>
- (Pleno). Sentencia 5/1981, de 13 de febrero. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981. Disponible en: https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5#complete_resolucion&completa
- (Pleno). Sentencia 83/1984, de 24 de julio. BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1984. Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/336>

TRIBUNAL SUPREMO. (Sala Tercera). Sentencia 3158/2011, de 9 de mayo de 2011.

Disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/search/index.jsp>

- (Sala Quinta). Sentencia 300/2023, de 8 de marzo, núm. recurso 431/2021. Disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/search/index.jsp>

- (Sala Segunda). Sentencia 530/2021, de 20 de abril de 2021. Disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/search/index.jsp>

- (Sala Tercera). Sentencia 1198/2019, de 19 de septiembre de 2019. Disponible en:

<http://www.poderjudicial.es/search/DeActualidad/TS/Contencioso/>

- (Sección cuarta). Sentencia 1165/2024, de 1 de julio de 2024, núm. recurso 2678/2022. Disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

- (Sección cuarta). Sentencia 1471/2021, de 14 de diciembre de 2021. Disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/16a01463f490dec8b>

REFERENCIAS NORMATIVAS

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Boletín Oficial del Estado. Núm. 311. Publicado el 29 de diciembre de 1978. Páginas 29313 a 29424. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

DECRETO - LEY 8/2012, de 18 de enero. Diaria de la República, 1ª serie – nº 13-18 de enero de 2012. Disponible en:

<https://www.cresap.pt/menu-geral-docman/legislacao/egp/33-dl-8-2012-18jan-egp-2alteracao/file>

DECRETO 1166/1960, de 23 de mayo por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 151. Publicado el 24 de junio de 1960. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1960-9155>

DECRETO 156/2016, de 15 de noviembre, sobre obligaciones y derechos del personal cargo público. Boletín Oficial del País Vasco, núm. 226. Publicado el 28 de noviembre de 2016. Disponible en:

<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/espv/d/2016/11/15/156/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

DECRETO 1674/1963, de 11 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley que establece un régimen especial para el Municipio de Madrid. Boletín Oficial del Estado. Publicado el 18 de julio de 1963. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-14593>

DECRETO 186/2014, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat. Diario Oficial de la

Generalitat Valenciana, núm. 7399. Publicado el 10 de noviembre de 2014.

Disponible en:

https://dogv.gva.es/auto/dogv/docvpub/rlgv/2014/D_2014_186_ca_D_2017_093.pdf

DECRETO 20/2022, de 18 de mayo, por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Rioja y sus Organismos Autónomos. Boletín Oficial de la Rioja, núm. 96. Publicado el 20 de mayo de 2022. Disponible en:

https://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletinvisor_Servlet?referencia=20874117-1-PDF-546236

DECRETO 215/2019, de 30 de julio, del Estatuto de la Dirección Pública Profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha. Diario Oficial de Castilla la Mancha, núm. 156. Publicado el 7 de agosto de 2019. Disponible en:

<https://docm.jccm.es/docm/eli/es-cm/d/2019/07/30/215>

DECRETO 2482/1970, de 22 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos de la legislación especial de los Municipios de Madrid y Barcelona en cuanto a la capacidad de la mujer casada para ser electora y elegible en la designación de Concejales por el tercio familiar. Boletín Oficial del Estado. Publicado el 8 de septiembre de 1970. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-981>

DECRETO 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 40. Publicado el 15 de febrero de 1964. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1964-2140>

DECRETO de 17 de junio de 1995 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Boletín Oficial del Estado, núm. 196. Publicado el 15/07/1995. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1955-10057>

DECRETO FORAL LEGISLATIVO 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Boletín Oficial de Navarra, núm. 107. Publicado el 1 de septiembre de 1993. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BON-n-1993-90004>

DECRETO LEGISLATIVO 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, núm. 25. Publicado el 1/03/1991. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-1991-90001>

DECRETO LEGISLATIVO 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 2509. Publicado el 3 de noviembre de 1997. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGC-f-1997-90001>

DECRETO LEGISLATIVO 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, núm. 85. Publicado el 12 de abril de 2001. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BORM-s-2001-90004>

DIARIO DE LA REPÚBLICA. Ley núm. 64/2011, de 22 de diciembre, por la que se modifican los procedimientos de reclutamiento, selección y provisión de puestos de alta dirección en la Administración Pública, introduciendo la cuarta modificación en la Ley 2/2004, de 15 de enero, por la que se aprueba el estatuto del

personal directivo de los servicios y organismos de la Administración Central, Autonómica y Local, y la quinta modificación de la Ley núm. 4/2004, por el que establece los principios y normas que rigen la organización de la Administración directa del Estado. Disponible en:

<https://www.cresap.pt/menu-geral-docman/legislacao/cresap/27-lei-64-2011-22dez-estatutos-cresap-1versao/file>

LEY 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos. Boletín Oficial del Estado, núm. 66. Publicada el 17 de marzo de 2012. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es-pv/l/1988/10/28/14/con>

LEY ORGÁNICA 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Boletín Oficial del Estado, núm. 195. Publicado el 16 de agosto de 1982. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-20824>

LEY ORGÁNICA 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Boletín Oficial del Estado núm. 288. Publicado el 1 de diciembre de 2007. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20635>

LEY 128/2015, de 3 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2004, de 15 de enero, por la que se aprueba el Estatuto del personal directivo de los servicios y organismos de la administración central, autonómica y local del Estado, y primera modificación de la Ley 64/2011, de 22 de diciembre, por la que se modifican los procedimientos de reclutamiento, selección y provisión de puestos de la alta dirección pública. Publicado en el Diario de la República, nº 1 serie – nº 172 – 3 de setiembre de 2015. Disponible en:

<https://www.cresap.pt/menu-geral-docman/legislacao/cresap/26-lei-128-2015-3set-estatutos-cresap-2versao/file>

LEY 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. Boletín Oficial de Estado, núm. 108. Publicado el 6 de mayo de 2015. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-5016>

LEY 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico. Boletín Oficial del Estado, núm. 35. Publicado el 10 de febrero de 2011. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-2544>

LEY 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta municipal de Barcelona. Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 6779. Publicado el 30 de diciembre de 2014. Disponible en:

<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6779/1394840.pdf>

LEY 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado, núm. 295. Publicado el 10 de diciembre de 2013. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

LEY 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Boletín oficial del Estado núm. 312. Publicado el 29 de diciembre de 2021. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21651>

LEY 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Boletín Oficial del Estado núm. 28. Publicado el 2 de febrero de 1999. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-2518-consolidado.pdf>

LEY 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. Boletín Oficial del Estado núm. 159. Publicado el 5 de julio de 2006. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-12057-consolidado.pdf>

LEY 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Boletín Oficial del Estado, núm. 181. Publicado el 29 de julio de 1988. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18763>

LEY 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, núm. 5686. Publicado el 21 de agosto de 2010. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13313>

LEY 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 312. Publicado el 30 de diciembre de 2013. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756

LEY 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Boletín Oficial del Estado, núm. 171. Publicado el 19 de julio de 2006. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13011&tn=2>

LEY 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Boletín Oficial del Estado, núm. 185. Publicado el 3 de agosto de 1984. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-17387>

LEY 40/2015, de 1 de octubre de, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236. Publicado el 2 de octubre de 2015. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

LEY 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 280. Publicado el 21 de diciembre de 1975. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-23920>

LEY 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Boletín oficial del Estado, núm. 285. Publicado el 28 de noviembre de 1997. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

LEY 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Boletín oficial del Estado, núm. 4. Publicado el 4 de enero de 1985. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-151>

LEY 57/2003, de 16 de abril, de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Boletín Oficial del Estado, núm. 301. Publicado el 17 de diciembre de 2003. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>

LEY 64/2011, de 22 de diciembre, por el que se modifican los procedimientos de reclutamiento, selección y provisión de puestos de alta dirección en la Administración Pública. Publicado en el Diario de la República, 1 serie - nº 244 – 22 de diciembre de 2011. Disponible en:

<https://www.cresap.pt/menu-geral-docman/legislacao/cresap/27-lei-64-2011-22dez-estatutos-cresap-1versao/file>

LEY ORGÁNICA 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Boletín Oficial del Estado, núm. 306. Publicado el 22 de diciembre de 1979. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-30177>

LEY ORGÁNICA 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. Boletín Oficial del Estado, núm. 101. Publicado el 28 de abril de 1981. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-9564>

LEY ORGÁNICA 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias. Boletín Oficial del Estado, núm. 9. Publicado el 11 de enero de 1982.

Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-634>

LEY ORGÁNICA 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria. Boletín Oficial del Estado, núm. 9. Publicado el 11 de enero de 1982.

Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-635>

LEY ORGÁNICA 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. Boletín Oficial del Estado, núm. 146. Publicado el 19 de junio de 1982. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-15030>

LEY ORGÁNICA 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. Boletín Oficial del Estado, núm. 146. Publicado el 19 de junio de 1982.

Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-15031>

LEY ORGÁNICA 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Boletín Oficial del Estado, núm. 164. Publicado el 10 de julio de 1982.

Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235>

LEY ORGÁNICA 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón. Boletín Oficial del Estado, núm. 195. Publicado el 16 de agosto de 1982. Disponible

en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20819>

LEY ORGÁNICA 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Boletín Oficial del Estado, núm. 195. Publicado el 16 de agosto de 1982.

Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-20820>

LEY ORGÁNICA 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado, núm. 51. Publicado el 1 de marzo de 1983. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-6317>

LEY 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano. Boletín Oficial del Estado, núm. 34. Publicado el 9 de febrero de 1984. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-3460>

LEY ORGÁNICA 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Boletín Oficial del Estado. Publicado el 20 de junio de 1985. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

LEY ORGÁNICA 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado. Publicado el 2 de julio de 1985. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>

LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 80. Publicado el 3 de abril de 1985. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

LEY 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado, núm. 211. Publicado el 3 de septiembre de 1986. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-23734>

LEY 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. Boletín Oficial del Estado, núm. 118. Publicado el 18 de mayo de 1987. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-11921>

LEY 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia. Boletín Oficial del Estado, núm. 176. Publicado el 23 de julio de 1988. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18280>

LEY 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias. Boletín Oficial del Estado, núm. 195. Publicado el 15 de agosto de 1991. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-20736>

LEY 3/1993, de 15 de marzo, de 22 de junio, del Presidente de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín oficial del Estado, núm. 96, de 22 de abril de 1993. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-10457>

LEY 4/1993, de 10 de marzo, de función pública. Boletín Oficial del Estado, núm. 124. Publicado el 25 de mayo de 1993. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1993-13437>

LEY ORGÁNICA 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta. Boletín Oficial del Estado, núm. 62. Publicado el 13 de marzo de 1995. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-6358>

LEY ORGÁNICA 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla. Boletín Oficial del Estado, núm. 62. Publicado el 14 de marzo de 1995. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-6359>

LEY 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 90. Publicado el 15 de abril de 1997. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-7878>

LEY ORGÁNICA 6/2002, de 27 de junio, de Partidos políticos. Boletín Oficial del Estado, núm. 154. Publicado el 28 de junio de 2002. Exposición de motivos. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12756>

LEY 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Boletín Oficial del Estado, núm. 73. Publicado el 26 de marzo de 2003. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-6052>

LEY 8/2003, de 28 de octubre, de Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros. Boletín Oficial del Estado, núm. 284. Publicado el 27 de noviembre de 2003. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21619>

LEY 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla – La Mancha. Boletín Oficial del Estado, núm. 29. Publicado el 3 de febrero de 2004. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-1974>

LEY 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla. Boletín Oficial del Estado, núm. 162. Publicado el 8 de julio de 2005. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-11757>

LEY 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona. Boletín Oficial del Estado, núm. 62. Publicado el 14 de marzo de 2006:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-4583>

LEY 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del

Estado. Boletín oficial del Estado, núm. 86. Publicado el 11 de abril de 2006.

Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-6473>

LEY ORGÁNICA 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado, núm. 172. Publicado el 20 de julio de 2006.

Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>

LEY ORGÁNICA 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Boletín Oficial del Estado, núm. 52. Publicado el 1 de marzo de 2007. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4233>

LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Boletín Oficial del Estado, núm. 68. Publicado el 20 de marzo de 2007.

Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>

LEY 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Boletín oficial del Estado, núm. 101. Publicado el 27 de abril de 2007. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-8713>

LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Boletín Oficial del Estado, núm. 97. Publicado el 23 de abril de 2007.

Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-8444>

LEY 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 89. Publicado el 13 de abril de 2007. Disponible en:

<https://boe.gob.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788&p=20151031&tn=5>

LEY 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Boletín Oficial del Estado, núm. 276. Publicada el 17 de noviembre de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19819>

LEY ORGÁNICA 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Boletín Oficial del Estado, núm. 25. Publicado el 29 de enero de 2011. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-1638>

LEY 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla – La Mancha. Boletín Oficial del Estado, núm. 104. Publicada el 2 de mayo de 2011. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7752>

LEY 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. Boletín Oficial del Estado, núm. 136. Publicado el 7 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-6050>

LEY 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Boletín Oficial del Estado, núm. 56. Publicada el 6 de marzo de 2014. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-2383>

LEY 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos. Boletín Oficial del Estado, núm. 193. Publicado el 9 de agosto de 2014. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/espv/l/2014/06/26/1/con>

LEY 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Boletín Oficial del Estado, núm. 49. Publicado el 26 de febrero de 2015. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-1952>

LEY 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. Boletín oficial del Estado, núm. 123. Publicado el 23 de mayo de 2015. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-5677>

LEY 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Boletín oficial del Estado, núm. 77. Publicado el 20 de abril de 2015. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>

LEY 8/2016, de 28 de octubre, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos. Boletín Oficial del Estado, núm. 283. Publicada el 23 de noviembre de 2016. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-11021>

LEY ORGÁNICA 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Boletín Oficial del Estado, núm. 268. Publicado el 6 de noviembre de 2018. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15138>

LEY 4/2020, de 29 de abril, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2020. Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 2124 y Boletín Oficial del Estado, núm. 155. Publicado el 30 de abril de 2020 (DOGC) y el 2 de junio de 2020 (BOE). Disponible en:

<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8124/1793094.pdf>

LEY 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 8124 y Boletín Oficial del Estado, núm. 155. Publicado el 30 de abril de 2020 (DOGC) y el 2 de junio de 2020 (BOE). Disponible en:

<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8124/1798622.pdf>

LEY 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. Boletín Oficial del Estado, núm. 127. Publicada el 28 de mayo de 2021. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-8880>

LEY 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco. Boletín Oficial del Estado, núm. 5. Publicada el 6 de enero de 2023. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-353>

LEY 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público. Boletín Oficial del Estado núm. 102. Publicado el 29 de abril de 2023. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-10348>

LEY 5/2023, de 7 de junio, de Función Pública de Andalucía. Boletín Oficial del Estado, núm. 164. Publicada el 11 de julio de 2023. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-16066>

LEY 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Boletín Oficial del Estado, núm. 130. Publicada el 1 de junio de 2023. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12918>

LEY FORAL 2/2024, de 13 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2024. Boletín Oficial del Estado, núm. 75. Publicado el 26 de marzo de 2024. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-5989>

ORDEN APU/3018/2004, de 16 de septiembre, por la que se constituye la comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado núm. 228. Publicado el 21 de septiembre de 2004. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-16437

ORDEN TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional

y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Boletín Oficial del Estado, núm. 105. Publicado el 30 de abril de 2024. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-8609>

REAL DECRETO 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. Boletín Oficial del Estado. Núm. 218. Publicado el 8 de septiembre de 2018. Páginas 87705 a 87743. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-12265

REAL DECRETO 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección. Boletín Oficial del Estado, núm. 192. Publicado el 12 de agosto de 1985. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-17006>

REAL DECRETO 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Boletín Oficial del Estado, núm. 25, de 29 de enero de 2020. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-1246>

REAL DECRETO 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Boletín Oficial del Estado. Núm. 298. Publicado el 14 de diciembre de 2006. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21902&tn=6>

REAL DECRETO 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades

Locales. Boletín Oficial del Estado, núm. 305. Publicado el 22 de diciembre de 1986. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-33252>

REAL DECRETO 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 85. Publicado el 10 abril de 1995. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-8729>

REAL DECRETO 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado. Boletín oficial del Estado, núm. 91. Publicado el 14 de abril de 2009. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-6168>

REAL DECRETO 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial. Boletín Oficial del Estado, núm. 56. Publicado el 6 de marzo de 2012. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-3164>

REAL DECRETO 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Boletín Oficial del Estado, núm. 180. Publicado el 29 de julio de 2017. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-9012>

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Boletín Oficial del Estado, núm. 255. Publicado el 24 de octubre de 2015. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430&tn=5&bj=a2#>

REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 261. Publicado el 31 de octubre de 2015. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Boletín oficial del Estado, núm. 261. Publicado el 31 de octubre de 2015. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 96. Publicado el 22 de abril de 1986. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-9865>

REAL DECRETO LEY 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Boletín Oficial del Estado, núm. 303. Publicado el 20 de diciembre de 2023. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-25758

REAL DECRETO LEY de 8 de marzo de 1924 que aprueba el Estatuto municipal. Boletín Oficial del Estado, núm. 69 de 9 de marzo de 1924. Páginas 1218 a 1302. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1924-2607>

REFERENCIAS WEBGRÁFICAS

ABELLAN MATESANZ. ISABEL M^a. (2003). Sinopsis del artículo 97 de la Constitución Española. Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=97&tipo=2>

ACUERDO DE GOBIERNO. (2014). Impulso de la ley de profesionalización de los cargos directivos. Generalitat de Catalunya. Departamento de Presidencia. Disponible en:

<https://govern.cat/gov/acords-govern/4661/govern-avanca-reforma-transparencia-ladministracio-professionalitzacio-dels-carrecs-directius-codi-bones-practiques-contractacio-publica>

ARANDA ÁLVAREZ, E. (2003). Sinopsis artículo 31 de la Constitución Española. Congreso de los Diputados. Versión actualizada por Rastrollo, A. (2017). Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=31&tipo=2>

ASOCIACIÓN DE DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. (2022). Webinar sobre la situación de la Dirección Pública Profesional en Galicia. 2º Congreso Global on line de la Dirección Pública Profesional. Disponible en:

https://www.youtube.com/watch?v=KR_cV1rloMs&t=1149s&ab_channel=Asociaci%C3%B3nDirecci%C3%B3nP%C3%BAblicaProfesional

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. (2020). Organización del Ayuntamiento de Barcelona. Disponible en:

<https://ajuntament.barcelona.cat/ca/organitzacio-municipal/corporacio-municipal>

BARBERÀ ANTONI FERNÁNDEZ, P. (2013). El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos. Instituto de Ciencias Polítiques i Sociales (ICPS). Adscrito a la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Disponible en:

https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2013/hdl_2072_210188/ICPSWP314.pdf

BAZ VICENTE, R. (2015). La meritocracia como elemento esencial para profesionalizar la función pública directiva. Especial Referencia al caso de Portugal. Administración digital. Disponible en:

http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3099%3A2015-04-28-08-07-13&catid=14%3Aopinion&Itemid=40.

BILHIM J. (2017). La experiencia portuguesa de la CRESAP: un modelo para España. Blog hay Derecho. Disponible en:

<https://www.hayderecho.com/2017/01/14/la-experiencia-portuguesa-de-la-cresad-un-modelo-para-espana/>

CARTA EUROPEA DE AUTONOMIA LOCAL. (1989). Boletín Oficial del Estado, núm. 47. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1989-4370>

CARTA EUROPEA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE. (2010). Derecho a una buena administración. Artículo 41. Diario Oficial de la Unión Europea. Disponible en:

<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>

CASTILL.O BLANCO, F. (2020). ¿Quo vadis la dirección pública profesional en los gobiernos locales?: A propósito de la sentencia del TS de 17 diciembre de 2019. Disponible en:

https://www.acalsl.com/blog/2020/01/direccion_profesional_gobiernos_locales

CHAVES GARCIA, J.R. (2020). De la justicia. *Los entes locales no tienen quien escriba su régimen de directivos públicos*. Disponible en:

<https://delajusticia.com/2020/01/15/los-entes-locales-no-tienen-quien-escriba-su-regimen-de-directivos-publicos/>

- (2021). Más madera de la buena: control de la motivación sobre los ceses en la libre designación. Blog de la justicia. Disponible en:

<https://delajusticia.com/2021/05/03/mas-madera-de-la-buena-control-de-la-motivacion-sobre-los-ceses-en-la-libre-designacion/#:~:text=el%20contenido%20del%20deber%20de%20motivaci%C3%B3n%20exigible%20en,exigencias%20de%20idoneidad%20profesional%20que%20llevaron%20al%20nombramiento%E2%80%9D.>

- (2024). Avances en el control de los ceses indebidos de cargos por libre designación. Blog de la justicia. Disponible en:

<https://delajusticia.com/2024/07/17/avances-en-el-control-de-los-ceses-indebidos-de-cargos-por-libre-designacion/>

COMISIÓN EUROPEA. (2011). El programa de Ajuste Económico para Portugal. Disponible en:

https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf

COVEY, STEPHEN R. (2003). 7 hábitos para gente altamente afectiva. *La revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*. 41 Paidós. Buenos Aires- Barcelona- México. Página 8. Disponible en:

<http://www.ntslibrary.com/PDF%20Books/7%20Habitos.pdf>

DELEON, P. y GREEN, M. (2000). Cowboys and the new public management: *political corruption as a harbinger*. Documento presentado al International Public Management Network Conference. Sídney, Australia. Disponible en:

<https://ipmn.net/>

FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (2006). La carrera administrativa: nuevas perspectivas, Diputación de Barcelona. Disponible en:

https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/fitxers/CEMICAL_carrera_administrativa_cast.pdf?noredirect=1

GARCÍA TREVIJANO, E. (2003). Sinopsis artículo 103 de la Constitución Española. Congreso de los Diputados. Versión actualizada por Miranda, Luis M. (2017). Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=103&tipo=2>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2021). *Distribución de los municipios por comunidades y ciudades autónomas y tamaño de los municipios*. Disponible en:

<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2851#!tabs-tabla>

- (2021). Cifras de población. Últimos datos. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981
- (2021). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2851&L=0>

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2003). Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”). Fundación Democracia y Gobierno Local. Págs. 71 a 106 Disponible en:

http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/493/agl03_08_est02_jimenez.pdf?sequence=1

- (2009). El personal directivo en la Administración local. Estudios de Relaciones laborales. Diputación de Barcelona. Disponible en:
http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/CEMICAL_personal_directivo_cast.pdf
- (2018). La dirección pública profesional en España: Errores de concepto. Blog Ensayo y Política. Disponible en:
<https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/28/la-direccion-publica-profesional-en-espana-errores-de-concepto/>
- (2018). La profesionalización de la dirección pública en España: ¿Un proyecto imposible? Disponible en:
<https://rafaeljimenezasensio.com/wpcontent/uploads/2018/02/profesionalizacion-dp-1-espancc83a-articc81culo-version-2018.pdf>
- (2019). La reforma que nunca llega (el triángulo de actores que frena la transformación de las Administraciones Públicas). La Mirada institucional. Disponible en:
<https://rafaeljimenezasensio.com/2019/02/23/la-reforma-que-nunca-llega-el-triangulo-de-actores-que-frena-la-transformacion-de-las-administraciones-publicas/>
- (2019). Una vuelta de tuerca a la dirección pública. La mirada institucional. Disponible en:
<https://rafaeljimenezasensio.com/2019/11/21/una-vuelta-de-tuerca-a-la-direccion-publica/>
- (2022). El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”. Seminario de relaciones colectivas. Federación de Municipios de Cataluña. Disponible en:

<https://rafaeljimenezasensio.com/wpcontent/uploads/2021/10/ponencia-fmc-revisada-1.pdf>

JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública. (2023). Plan estratégico de los recursos humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023 – 2030. Pág. 27. Disponible en:

<https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-10/CJALFP-231027-Plan%20estrat%C3%A9gico%20RRHH%202023-2030.pdf>

LA RIOJA. (2022). Curso sobre el decreto por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la CCAA de la Rioja y sus organismos autónomos. Hacienda y administración pública. Función pública. Disponible en:

<https://www.larioja.org/lariojaclient/cm/empleados/images?idMmedia=1406492>

LÓPEZ PULIDO. J.P. (1997). El gerente municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública. Revista de estudios de la administración local y autonómica: *REALA*. Núm. 274 – 275. Disponible en:

<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/8960/9009>

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (2005). Informe de la comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Madrid. Disponible en:

https://www.fecam.es/documentos/areas/rrhh/Informe_Comision_expertos-MAP.pdf

MOREY JUAN, A. (2010). Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público. Disponible en:

<http://www.moreyabogados.com/web/moreyabogados.com/articulos/estatutobasico.pdf>

NACIONES UNIDAS. Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). (2017). Public Governance Reviews. Skills for a High Performing Civil Service. Disponible en:

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en#page1

- (2019). Instrumentos Jurídicos de la OCDE. Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/pem/recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>

PLAN DE GOBIERNO. (2021). XIV legislatura. Sempre endavant. Generalitat de Catalunya. Disponible en:

<https://govern.cat/govern/docs/PdG.pdf>

RAMIÓ MATAS C. (2016). La compleja motivación de la alta función pública. Blog Espublico. Disponible en:

<https://www.administracionpublica.com/la-compleja-motivacion-de-la-alta-funcion-publica/>

- (2017). Consejos para los directivos públicos ante un cambio organizativo (I). Blog Espublico. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/consejos-para-los-directivos-publicos-ante-un-cambio-organizativo-i/>
- (2018). El directivo público como gestor del conflicto organizativo. Ed. Espublico. Página 2. Disponible en:

<https://www.administracionpublica.com/el-directivo-publico-como-gestor-del-conflicto-organizativo/>

REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL (RCP). (2024). Boletín Estadístico del Personal al Servicios de las Administraciones Públicas. Disponible en:

https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcionpublica/rcp/boletin/BEPSAP_ENERO2024.pdf.pdf

REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES (REL). (2021). Datos del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Disponible en:

<https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>

REGLAMENTO ORGÁNICO DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 148. Publicado el 23 de junio de 2004. Disponible en:

http://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOCM/2004/06/23/14801.PDF

REGLAMENTO ORGÁNICO MUNICIPAL DE BARCELONA (ROM). Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona, núm. 64. Publicado el 15 de marzo de 2001. Disponible en:

https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/114343/1/ROM_consolidat_CAST.pdf

ROCA VALERO, V. (2012). La Alta dirección en la Administración Pública. Ed. LEFEBRVRE. Disponible en:

<https://elderecho.com/la-alta-direccion-en-la-administracion-publica>

SORIANO, J.E, Y BILHIM, J. (2013). “La racionalidad política y técnica en la selección de la alta administración y gestión pública portuguesa: una experiencia útil para España”. *El Cronista*, núm. 38. Disponible en:

https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_justel=1121079

SUE RICHARDS. (1994). El paradigma del cliente en la gestión pública. GAPP. N°1.

Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/3/3>