
Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

*Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Pompeu Fabra
Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local*

RESUMEN

La dirección pública profesional está encontrando serios problemas para implantarse en los diferentes niveles de gobierno en España. A pesar de los cambios normativos impulsados por el EBEP, no ha conseguido arraigar hasta la fecha. En este artículo se examinan cuáles son las limitaciones fácticas y normativas que están impidiendo que la dirección pública profesional arraigue en el nivel local de gobierno. Asimismo, en este estudio se proponen algunas líneas de actuación para hacer viable la implantación de ese nivel profesional directivo en los gobiernos locales, partiendo de la constatación que la solución a este problema es, por un lado, normativa, pero, por otro, esencialmente, de decisión política.

Palabras clave: dirección pública profesional; Estatuto Básico del Empleado Público; gobiernos locales; empleo público; política local.

ABSTRACT

Professional public management is encountering serious problems in its implementation in the different levels of government in Spain. In spite of normative changes as imposed by the Basic Statute of the Civil Servant, it has yet to achieve the expected results. This article examines factual and regulatory constraints which have prevented professional public management from being successfully implemented at the local government level. It also proposes certain courses of action that would make implementation of professional management viable at the local government level on the basis of two solutions. On the one hand, the solution to this problem is normative but, on the other hand, the solution is essentially that of a political decision.

Keywords: professional public management; basic statute of the civil servant; local governments; employment in the public sector; local politics.

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.—II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES.—III. UN MARCO NORMATIVO CONSTRUÍDO POR CAPAS Y ESCASAMENTE COHERENTE. DÉFICIT DE UN PROCESO.—1. El marco normativo básico. Algunas interpretaciones jurisprudenciales.—2. Legislación de desarrollo: líneas fundamentales de la configuración de la dirección pública profesional. Algunos anteproyectos de Ley.—IV. BREVES CONCLUSIONES.—V. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. PRESENTACIÓN

Cabe preguntarse cuáles son las razones por las que la dirección pública profesional no acaba de asentarse en España en el ámbito de los gobiernos locales y si estas razones son diferentes de las que explican, asimismo, la anomia de esa figura en otros niveles de gobierno. Pues lo cierto es que transcurridos más de cuatro años desde la entrada en vigor del Estatuto Básico (y más concretamente de su art. 13, que recoge una serie de normas básicas aplicables a lo que se denomina como «dirección pública profesional»), apenas nada se ha avanzado en su proceso de institucionalización.

Se detecta en este tema, ciertamente, una notable confusión y no poco desconcierto. La confusión y el desconcierto obedecen principalmente a la existencia de un marco regulador precario, pero no podemos obviar tampoco las resistencias al cambio que particularmente se producen en la esfera política, así como la notable incompreensión de la figura del directivo público profesional por parte de los propios funcionarios y, en alguna medida, también por parte de los (pocos) legisladores que hasta la fecha se han ocupado de la misma.

La finalidad última de este trabajo no es otra que abogar por la necesidad objetiva de implantar la figura del directivo público profesional en la esfera del gobierno local, lo que exigirá una justificación objetiva de cuáles son las razones que justifican ese proceso de institucionalización. En un primer apartado se analizan cuáles son precisamente las limitaciones fácticas o de entorno que impiden el asentamiento definitivo de la dirección pública profesional en los gobiernos locales, así como qué características sustantivas ha de tener esa «institución de mediación» (en palabras de algún documento editado por la OCDE)¹, que es en definitiva lo que entre nosotros conocemos como la dirección pública en las Administraciones públicas.

Pero para alcanzar ese objetivo —y teniendo en cuenta que la revista para la que se escribe este texto tiene un carácter jurídico (*Anuario de Derecho Municipal*)— examinaremos, en un segundo apartado, el estado de la cuestión desde un punto de vista normativo, así como se realizará alguna referencia al (todavía escaso) tratamiento jurisprudencial que está recibiendo esa figura del directivo público en el ámbito de los

¹ *Vid.*, en concreto, *Public Employment and Management Working Party. The Senior Civil Service in National Governments of OCDE countries*, Paris, OCDE, 2008 (documento en calidad de borrador, finalmente no publicado).

gobiernos locales. El trabajo prosigue con unas reflexiones muy generales de cuáles son las iniciativas normativas (la mayor parte de ellas truncadas) que se han impulsado tanto desde el ámbito del Estado (poder central) como de las Comunidades Autónomas para incorporar en el ámbito del nivel local de gobierno la figura del directivo público profesional. Y, en fin, cabrá cerrar este estudio finalmente con unas breves conclusiones.

II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES

En la esfera del gobierno local sigue primando aún, con las precisiones que en su momento se harán, una perspectiva que se basa en un planteamiento dicotómico. En efecto, el gobierno local sigue percibiéndose en España bajo una visión tradicional que se sustenta en la existencia de dos grandes colectivos: políticos y empleados públicos (o funcionarios). Dos colectivos que, como bien expuso en su día M. VILLORIA, parten de captar la realidad sobre la que operan con visiones, intereses y concepciones muy distintas entre sí². Dicho de otra manera: tienen marcos cognitivos muy diferentes, disponen de una concepción del objeto sobre el que actúan muy distinta y, en fin, poseen una percepción del «tiempo» también diferente. Por lo que corresponde a la política, el ciclo del político gira en torno a lo que se ha denominado como la «tiranía del mandato», y rara vez se extiende más allá de los cuatro años en los que se estructura el periodo que transita desde la elección a la renovación, en su caso, de la confianza en el siguiente proceso electoral; mientras que el funcionario (por lo menos hasta ahora) percibe el vínculo con la organización en clave de permanencia y, asimismo, de inamovilidad, ya que «su tiempo» se mueve en otras coordenadas muy distanciadas de las propiamente políticas: se proyecta a largo plazo, coincidiendo con el ciclo total de su vida profesional.

No es menester aquí recodar la construcción conceptual que Max Weber dibujó magistralmente de las acusadas diferencias entre el político y el funcionario, que, entre otras obras, está recogida en sus conocidos opúsculos *El político y el científico*, así como —incluso de forma más precisa— en su obra *Escritos Políticos*, en la que se recogen importantes reflexiones sobre este tema³. Pero sí es oportuno hacer hincapié en que esa construcción dicotómica (políticos *versus* funcionarios) sigue lastrando nuestro sistema de gobierno local en lo que al tratamiento del objeto de la dirección pública se refiere.

En efecto, como se comprobará de inmediato, el marco normativo vigente sigue siendo enormemente tributario de esa concepción dicotómica. Admite (o mejor dicho, ha venido admitiendo) gradualmente en algunos casos la figura del directivo público en el gobierno local, pero en los escasos supuestos en que esta figura ha encontrado

² M. VILLORIA, «La función directiva profesional», en R. JIMÉNEZ ASENSIO, M. VILLORIA y A. PALOMAR, *La dirección pública profesional en España*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

³ Vid. M. WEBER, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, y M. WEBER, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

un frágil y precario acomodo, sea en las normas o en la práctica, lo cierto es que sobre ella ha seguido predominando uno de los planteamientos dicotómicos expuestos. Así, el «directivo público local» ha sido encuadrado dentro del «nivel político» (o si se prefiere, como un representante más de la política o del «mundo de la política» en el respectivo nivel de gobierno) o se ha configurado, alternativamente, como un alto funcionario que pertenece, por tanto, a un ámbito ajeno a la política y se sitúa dentro del sistema burocrático profesional, aunque —eso sí— ejerciendo funciones de contenido directivo.

Y esa tensión entre política y función pública sigue atenazando el desordenado proceso de construcción e implantación de la figura de los directivos públicos en los gobiernos locales en España. Allí donde ha emergido una incipiente estructura directiva local, principalmente (aunque no de forma exclusiva) en los municipios de «gran población», en los municipios de régimen especial (Barcelona y Madrid), así como en otros municipios y entidades locales de diferente signo y calado, el débil proceso de institucionalización ha arrastrado a esa función directiva al campo de la política, configurándose tales directivos como un sucedáneo de la figura de los «altos cargos» que se inserta en la organización de la alta administración de los gobiernos locales, o, en situaciones más excepcionales, articulándose como estructuras directivas reservadas a funcionarios públicos, ya sean éstos «habilitados con carácter estatal» o funcionarios propios de los entes locales o de cualesquiera otras de las Administraciones públicas. La dialéctica «confianza política» *versus* «profesionalidad» (entendida exclusivamente como ostentar la condición de funcionario público) ha impregnado la implantación de la dirección pública en el ámbito local durante los últimos treinta años.

No ha surgido entre nosotros aquella idea fuerza a la que antes se hacía referencia y que describe con particular acierto la OCDE: la necesidad de unas estructuras de dirección pública profesional («*senior civil service*») en las organizaciones públicas. En efecto, la dirección pública es una institución de mediación entre la política y la Administración, o dicho de otro modo, es la «rótula» o el «aceite» que permite que personas que proceden de dos marcos cognitivos tan alejados entre sí puedan trabajar en un proyecto común perfectamente alineadas en el cumplimiento de una serie de objetivos. Sobre la idea de «alineamiento» conviene detenerse en estos momentos, pues es una de las claves del proceso de configuración de las relaciones entre político local/directivo público profesional, ya que ese alineamiento siempre ha sido entendido en nuestro entorno de los gobiernos locales como asentado en un *vínculo de confianza política*, cuando ya desde la emergencia de la «Nueva Gestión Pública» (*New Public Management*), allá por la década de los ochenta, la nota básica sobre la que se fundamenta la dirección pública no es la confianza política (o la comunión con los intereses políticos), sino la *profesionalidad*; esto es, la acreditación de que el directivo posee las competencias exigidas para el desempeño con éxito de las tareas encomendadas por la organización, pero no en su concepción de que el directivo público «es» funcionario (lo que representa una concepción «pobre» de la profesionalidad de la dirección pública, muy instalada en nuestra cultura administrativa). Partiendo de esa idea de «alineamiento» planteada en términos

organizativos⁴, recientemente han retomado la misma, incidiendo en este punto en la necesidad de disponer de una *dirección pública ejecutiva* en el ámbito local, Lluís Recoder y Jordi Joly, a la sazón políticos locales, en un importante trabajo en el que divulgan el Proyecto «PACTO» del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, que recibió el premio liderazgo del Instituto Europeo de Administración Pública en la convocatoria bianual de 2009⁵.

El directivo público es, en efecto, la pieza clave de una organización eficiente, ya que debe ser capaz de retroalimentar la política con sus propuestas, explicar de forma clara, sencilla y concisa al político (y en su propio lenguaje) los problemas que se puedan suscitar con la puesta en marcha de una determinada decisión política, y de forma correlativa ha de ser capaz de interactuar con los funcionarios y con el resto de empleados públicos en clave técnica, trasladándoles —en su propio lenguaje técnico y de forma precisa— las decisiones políticas, así como garantizando la correcta y eficiente ejecución de las mismas.

Un documento del *Cabinet Office* describió en 2008 de forma muy diáfana cuáles debían ser las principales competencias que debía acreditar un directivo público profesional (*senior civil servant*) para alcanzar el éxito en su desempeño, sobre todo en sus relaciones con el «nivel político». Y, entre ellas, puso de relieve la importancia de esas competencias vinculadas con la «sensibilización política» (no confundir nunca con la «confianza política») y con los conocimientos técnicos que debe acreditar un directivo para actuar correctamente en una estructura de gobierno determinada⁶. En efecto, el directivo tiene que ser plenamente consciente de que sus propuestas y decisiones tienen (o pueden tener) consecuencias políticas: el directivo público ha de tener con el político (alcalde o concejal, presidente o diputado) una interlocución en lenguaje político, sin perjuicio de que el directivo deba después ser capaz de cifrar la decisión política en lenguaje técnico y trasladarla (comunicarla) en ese registro a la propia organización. La validación del quehacer del directivo público tiene, por tanto, dos puntos de apoyo, que no cabe descuidar en ningún caso: el directivo debe ser «reconocido» como interlocutor *profesional* privilegiado por los políticos y por los funcionarios. No vale con que sea visto como «uno de los nuestros» por alguno de esos colectivos, pues ello le excluiría de ser

⁴ Vid. R. KAPLAN y D. NORTON, *Alignment: como alinear la organización a la estrategia a través del cuadro de mando integral*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 2006.

⁵ Ll. RECODER y J. JOLI, *La política que ve. Competitivitat pública per afrontar els reptes del segle XXI*, Barcelona, Proa, 2010. Asimismo, M. PRÖL y A. HEICHLINGER, *Taking the pulse of European Public Administration. Key Findings of the European Public Sector Award 2009*, Maastricht, EIPA, 2009, p. 107.

⁶ Cabe distinguir en ese documento del *Cabinet Office* entre «competencias genéricas» y «competencias clave para el éxito» del directivo público (*senior civil service*) en su relación con los políticos. Y entre estas últimas se pueden traer a colación las siguientes: *a)* proporcionar a sus ministros información clara, simple y concisa; *b)* habilidad para decidir lo no relevante políticamente; *c)* capacidad de reducir el conflicto; *d)* tener sensibilidad política y saber dónde y con quién se comparte información, y *e)* observar permanentemente a sus ministros para conocer sus prioridades y su personalidad. Con las modulaciones pertinentes, no cabe duda que esas competencias «clave para el éxito» del directivo público pueden trasladarse perfectamente al nivel local de gobierno.

aceptado como interlocutor efectivo del otro colectivo (como *mediador*, a fin de cuentas), sino que debe ocupar esa difícil posición de equilibrio complejo entre el mundo de la política y el de la función pública (o si se prefiere, del empleo público). Allí es donde reside la fuerza institucional de la figura y, para ello, el diseño de la dirección pública profesional en cualquier organización pública debe basarse —qué duda cabe— en una serie de elementos que la caracterizan como institución. A saber:

a) La organización (en este caso el gobierno local) debe identificar qué puestos de sus estructuras orgánicas o de los entes instrumentales serán cubiertos por directivos públicos profesionales, determinando las funciones de tales puestos y las competencias requeridas para su desempeño. El momento organizativo es clave en el proceso de institucionalización de la dirección pública profesional, ya que es a partir de esa necesidad organizativa, correctamente identificada y determinando con claridad el *perfil del puesto directivo*, como se puede efectivamente definir qué persona o círculo de personas son las más adecuadas para desempeñar ese nivel directivo en una determinada organización.

b) El proceso de nombramiento, designación o selección, en su caso, debe estar imbuido de los principios de concurrencia (tiene que ser un procedimiento público, sin que ello exija necesariamente una publicidad formal), «competitivo», esto es, donde se contrasten candidaturas, así como ha de estar inspirado en la acreditación de competencias a través del análisis de la adecuación del perfil de los candidatos al puesto directivo a través de los principios de mérito, capacidad e idoneidad. Este proceso de acreditación de competencias no debe impedir reconocer al órgano titular del nombramiento o de la designación un margen más o menos amplio de discrecionalidad que, eso sí, sólo podría operar sobre aquellos candidatos que previamente hubiesen acreditado superar el umbral de competencias requeridas para el desempeño efectivo del puesto de trabajo. El directivo público profesional debería ser, por tanto, una persona *profesional de la dirección pública*, esto es, alguien que mediante la experiencia contrastada, la formación y el desarrollo de competencias, pueda acreditar estar en condiciones óptimas para ejercer ese puesto directivo.

c) Los directivos públicos, sobre todo en el marco de la «Nueva Gestión Pública», pero también cuando desarrollan su trabajo en un entorno de «Gobernanza», deben ser *managers* con atribuciones precisas, o si se prefiere deben disponer de un margen previamente delimitado de autonomía funcional para conducir la organización, gestionar sus recursos personales y tecnológicos, así como conducir la gestión económico-financiera de su organización o unidad. Estas condiciones de *autonomía en la gestión* (o de competencias propias o delegadas) sólo se dan de forma evidente en las relaciones que se traban entre Principal/Agente y, en nuestro caso, cabe articularlas particularmente en las relaciones entre ente matriz (gobierno local) y sus entidades instrumentales. Como se verá, aparte de en ese espacio organizativo instrumental, en los municipios de régimen especial (caso de Barcelona y Madrid) y en los municipios de gran población se prevé expresamente la delegación de competencias de los órganos políticos (particularmente del alcalde, aunque también, salvo en el caso de Barcelona, de la Junta de Gobierno) en los directivos públicos profesionales.

d) Un punto importante en el proceso de institucionalización de esa función directiva en las organizaciones locales reside, sin duda, en la articulación de la *responsabilidad gerencial* o, más concretamente, de la responsabilidad por la gestión. El directivo no responde por criterios políticos (sin perjuicio de que deba dar respuesta a los órganos políticos de las consecuencias que determinadas decisiones puedan haber producido), sino por los resultados de la gestión. Ello implica un proceso de racionalización de la política local hasta ahora muy poco transitado por nuestros gobiernos locales (que debería partir de un «Plan de mandato», posteriormente desagregado), puesto que se han de configurar *Acuerdos de gestión, Contratos de gestión o Contratos programas* en los que se definan de forma precisa cuáles son los objetivos de la organización y cuáles asimismo los medios para alcanzarlos, articulándose después un sistema de indicadores para medir hasta qué punto se han logrado o no los objetivos marcados. La responsabilidad gerencial es la clave del proceso descrito, y no cabe ocultar que se articula de forma mucho más efectiva en las relaciones entre ente matriz (gobierno local) y entidades instrumentales, que en las relaciones intraorgánicas que se puedan dar en el respectivo gobierno local.

e) Un aspecto accesorio, pero no exento de importancia, es que esa dirección pública profesional ha de disponer de un *sistema de incentivos*, a través del cual se «premie o castigue» superar con éxito los resultados marcados o, en su defecto, no haberlos alcanzado. Todo esto se articula esencialmente a través de las retribuciones variables, que documentos de la OCDE aconsejan que no superen nunca el 10/15 por 100 de las retribuciones globales del directivo público. Pero el sistema de incentivos puede tener otras manifestaciones no exactamente (o directamente) pecuniarias, así como se puede anudar a los malos resultados de la gestión incluso el cese o la remoción de ese directivo público profesional.

f) En efecto, el punto clave del proceso de institucionalización del directivo público profesional es cómo se articula el *cese en el ejercicio de sus funciones*. El viejo sistema de la confianza política anuda el cese a la pérdida de ésta. Ningún país desarrollado tiene ya semejante sistema (al menos de forma generalizada) en el modo y manera de regular su dirección pública. Los numerosos países de la OCDE y de la Unión Europea que han institucionalizado la dirección pública profesional lo han hecho a través de una de estas dos variantes: a) la profesionalización «pura» de la dirección pública, o b) el «sistema mixto», que combina profesionalización con temporalidad. Dicho de otro modo, en el modelo de dirección profesional «puro», el directivo público ejerce sus funciones de forma continua (sin plazo) siempre y cuando cumpla con éxito los resultados de la gestión. Mientras que en el modelo mixto, el directivo público es nombrado para un periodo de tiempo (cinco, cuatro o tres años) durante el cual no podrá ser cesado por la autoridad política salvo en aquellos casos en que los resultados de la gestión sean deficientes⁷. Evidentemente, un país como el nuestro, todavía capturado por la «cultura de la confianza política» y del «patronazgo» de los puestos directivos, no se puede pensar pasar (sería una

⁷ Vid. A. MATHESON et al., *Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires*, Paris, OCDE, 2007. Asimismo: H. KUPINIS y A. RODE, *Hauts fonctionnaires en Europe*, Maastricht, EIPA, 2008.

absoluta ingenuidad proponerlo) sin solución de continuidad de un modelo altamente politizado a un modelo de dirección profesional «puro». El modelo mixto puede ser una solución cabal a nuestros problemas institucionales en este campo. Aún así, como se verá, las resistencias frente a este (modesto) paso están siendo frontales.

III. UN MARCO NORMATIVO CONSTRUIDO POR CAPAS Y ESCASAMENTE COHERENTE. DÉFICIT DE UN PROCESO

1. El marco normativo básico. Algunas interpretaciones jurisprudenciales

No es momento de llevar a cabo un análisis pormenorizado de la evolución normativa del problema de la dirección pública en el ámbito local, cuestión de la que nos ocupamos en su día, sino simplemente se trata ahora de exponer un breve e incompleto cuadro de «situación» sobre cuál es el tratamiento normativo de la dirección pública local e intentar, siempre que sea posible, encontrarle un hilo conductor que explique qué líneas de trabajo ha tenido el legislador (al fin y a la postre el poder político) para diseñar un proceso de institucionalización incompleto, débil, fragmentario e incluso contradictorio a la hora de regular tan importante aspecto de la organización de los gobiernos locales en España⁸.

Prescindamos ahora de fuentes normativas más remotas que, directa o indirectamente, abordan el tema de la dirección en las estructuras locales de gobierno o en sus entes instrumentales (Estatuto Municipal de 1924 y Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, así como el texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local de 1976), y centremos la atención en lo acaecido después de la implantación del régimen constitucional de 1978.

Es sobradamente conocido cómo en la legislación básica de régimen local de los años ochenta la dirección pública estuvo prácticamente ausente. La Ley de Bases de 1985 omitió por completo la existencia de un nivel directivo en las «administraciones locales» y únicamente previó —en línea de continuidad con lo previsto en la legislación local de la transición política— la figura del personal eventual, que ya barruntaba lo que podía ser una pretendida solución a la anomia existente en esa materia. Y, en efecto, el texto refundido de 1986, en su art. 176.3, reconocía expresamente que las administraciones locales podrían encuadrar su personal directivo como personal eventual, debiendo exclusivamente acreditar las exigencias de titulación requeridas para el desempeño del puesto de trabajo. Ni que decir tiene que esta solución institucional era absolutamente inadecuada, puesto que el personal eventual era una figura expresamente prevista para funciones de «confianza y asesoramiento especial» y, ciertamente, su diseño está completamente alejado de lo que deben ser las funciones propiamente directivas.

⁸ Un desarrollo de lo que aquí se recoge en R. JIMÉNEZ ASENSIO, *El personal directivo en la Administración Local*, Barcelona, CEMICAL, 2008.

No obstante la improcedencia de la fórmula elegida, que pretendía así paliar los efectos de la inexistencia de la figura del «alto cargo» en las organizaciones locales, la dirección pública local (salvando el caso de los entonces denominados «Cuerpos Nacionales» de Administración Local) se articuló a través del criterio exclusivo de «la confianza política» y, en consecuencia, el directivo local, allí donde había sido creada la figura, era por lo común una persona vinculada o afín al color político dominante en la estructura de gobierno local. Por tanto, formaba parte —a ojos sobre todo de los funcionarios— del mundo «de la política», dado que no era nombrado por criterios profesionales sino exclusivamente (o de forma predominante) por disponer de la confianza política de quien le designaba (alcalde o presidente).

Ciertamente, esa colonización política de la dirección pública local tuvo algunas excepciones muy singulares en aquellos gobiernos locales en los que los puestos directivos se cubrieron por altos funcionarios de su respectiva entidad. Pero aun habiendo algunos ejemplos puntuales que se basaban en nombramientos de funcionarios para cargos directivos locales, lo cierto es que el sistema de provisión de esos puestos directivos era el procedimiento de «libre designación» (y, en consecuencia, de «libre cese»), por lo que la profesionalidad en el acceso y en el ejercicio de las funciones directivas quedaba en entredicho por la omnipresencia (en este caso en el ámbito de la propia función pública) de la «confianza» como elemento determinante que trababa la relación entre político y directivo local.

Con variantes que no vienen al caso, ésta ha sido la tónica dominante en la construcción de la dirección pública local en España desde los primeros años de desarrollo constitucional hasta bien entrado el siglo XXI (y todavía lo sigue siendo en buena parte de los gobiernos locales en nuestros días). Se trata, como poníamos de relieve al principio de este trabajo, de un planteamiento de la realidad local en términos dicotómicos: políticos *versus* funcionarios. Una espiral de la cual no hemos sabido salir razonablemente desde entonces.

Los vientos de la Nueva Gestión Pública tardaron mucho tiempo en entrar en la Administración del Estado y más aún en las Administraciones autonómicas, aunque cabe plantearse si realmente en ambos casos se ha logrado mínimamente interiorizar ese planteamiento de *management* o más bien no nos hemos limitado a reformas cosméticas sin afectar a los puntos centrales del modelo organizativo. Efectivamente, difícilmente se puede hablar de una introducción del *management* si no se incorporan a la Administración pública la figura del *manager*. O dicho en nuestro propio lenguaje: la dirección pública profesional. Y nada, o apenas nada, se ha hecho sobre este punto. Esta anomía no debe extrañar en exceso, puesto que la incorporación de lo que se denominó «Nueva Gestión Pública» a los diferentes niveles de gobierno fue, tal como puso de relieve acertadamente KARAUDREN, *una decisión política*⁹. Dicho de otro modo, si no hay una

⁹ En efecto, una de las notas distintivas de la implantación de la «Nueva Gestión Pública» (*New Public Management*), y por lo que ahora importa de la DPP, es que fue interiorizada como una «política» por la propia clase política. Sin embargo, entre nosotros ha sido un discurso principalmente de altos funcionarios (directivos)

«demanda política» expresa, nada se avanzará en este terreno. Se puede gastar toda la tinta que se quiera en defender la dirección pública profesional, pero si el político local (el alcalde y los miembros de su equipo de gobierno) no visualizan correctamente el valor añadido que tiene esa figura para su respectiva organización y para la puesta en marcha de políticas públicas locales eficientes, cualquier intento de implantarla será vano.

Los gobiernos locales han acusado, sin duda, esa escasa, epidérmica y hasta cierto punto falseada introducción de la Nueva Gestión Pública en nuestro sistema político-administrativo. Es cierto que algunas entidades locales han llevado a cabo procesos de modernización ejemplares, pero no lo es menos que esos contados casos no han sabido resolver definitivamente el proceso de institucionalización de la dirección pública profesional, lisa y llanamente porque el marco normativo básico o general en el que debían sustentar ese proceso de institucionalización era vago, impreciso, poroso o, lo que es peor aún, contradictorio. No daba soluciones de seguridad jurídica, sino que creaba mayores incertidumbres. Tampoco se ha resuelto el problema cuando un alcalde ha liderado personalmente la captación de buenos profesionales de la dirección pública para su respectiva organización y ha puesto en marcha procesos de innovación y mejora adecuados, dado que, una vez que la persona impulsora o líder de esos procesos de cambio desaparezca de la escena política, el déficit de institucionalización supondrá la muerte súbita o aplazada del modelo de gestión impulsado durante su mandato. Y experiencias de este tipo las hay (no pocas) en nuestros gobiernos locales.

Lo cierto es que los gobiernos locales, por regla general, han apostado por la continuidad. En otras palabras: seguir recurriendo al personal eventual para cubrir puestos de naturaleza directiva. Era aparentemente la solución «más cómoda» y, en fin, representaba no romper con una tradición que se fundamentaba en la confianza política como criterio dominante. Como luego se planteará, cabe poner en cuestión hasta qué punto en estos momentos se puede recurrir a la figura del personal eventual para el desempeño de funciones directivas en la Administración local.

Un ensayo de configurar un espacio directivo en el gobierno municipal vino de la mano de la Carta Municipal de Barcelona (Ley 22/1998), pero a pesar de algunas intuiciones que el modelo propuesto tuvo (delegar competencias del alcalde en el personal directivo), y también a pesar de diferenciar un espacio de la política local y otro de la dirección o de la gerencia pública (tal como hiciera en su día el Decreto 1166/1960, del régimen especial de Barcelona), el modelo resultante —como hemos analizado con detalle en otro lugar— seguía siendo tributario del planteamiento dicotómico descrito: los directivos públicos eran personal de confianza que se vinculaban con el gobierno municipal a través de la figura del personal eventual. En esto poco se había avanzado. El modelo pudo evolucionar, es cierto, hacia una mayor profesionalización, pero la impronta política terminó ahogando sus posibilidades efectivas. La estructura gerencial del Ayuntamiento de Barcelona sigue hoy en día pivotando sobre la confianza política como

o académicos. Sobre la experiencia del Reino Unido y la involucración de la política en ese discurso: Ph. KERAUDREN, *Le modernisation de l'Etat et le thatcherisme*, Brussels, IEAP/EIPA, Bruylant, 1994.

factor determinante (sin perjuicio de que, en algunos casos, se valore «políticamente» la trayectoria de quien es nombrado como gerente o directivo municipal).

Tras esa experiencia (hasta cierto punto truncada) que representó el «modelo Barcelona», lo que sí parecía cierto es que el sistema de confianza política asentado en la figura del personal eventual no era realmente idóneo para llevar a cabo las funciones directivas en un entorno cada vez más complejo y sofisticado técnica y políticamente como era en el que se movían determinados gobiernos locales de ciertas dimensiones. El traje comenzaba a ser muy estrecho y las costuras del mismo empezaban a romperse.

En ese contexto nace la propuesta de reformar la alta administración de determinados municipios (denominados «municipios de gran población»), que se concretará en la incorporación de un título X a la Ley de Bases de Régimen Local en el que, entre otras cosas, se redefinía la forma de gobierno y se articulaba una estructura directiva compuesta por una serie de órganos directivos, definiendo asimismo unas reglas sobre algunos aspectos de su régimen jurídico. Esa reforma ha sido analizada en detalle por la doctrina, por lo que simplemente reenviaremos a los diferentes estudios que se han ocupado de la misma¹⁰, pero por lo que ahora importa sólo quisiéramos hacer referencia a que esa reforma traslada a los municipios de gran población «la filosofía» de la reforma de la alta administración que llevó a cabo en su día la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado: separa los órganos superiores («políticos») de los órganos directivos; encuadra dentro de éstos a los coordinadores generales y directores generales (además de a los funcionarios con «habilitación de carácter estatal», según denominación de entonces), y establece una serie de reglas para el «libre nombramiento» de tales titulares de esos órganos directivos en línea de lo previsto en su día por la LOFAGE (tener la condición, salvo excepción, de funcionario perteneciente a cuerpo o escala de titulación superior). Ni que decir tiene que el libre nombramiento implica libre cese. De ahí que hayamos dicho en otro lugar que esa regulación únicamente establecía un sistema de *spoils system* de circuito cerrado: el nombramiento se justificaba así predominantemente en criterios de «confianza política», y no tenía porqué basarse en la profesionalidad del designado (que, en todo caso, era valorada «políticamente»); esto es, no había proceso competitivo, ni publicidad, ni tampoco acreditación de competencias profesionales. La denominación del sistema de designación es bien clara al respecto: *libre nombramiento* (a no confundir con el procedimiento de «libre designación»), sólo atenuado por el requisito de la condición funcional, no siempre, sin embargo, aplicable.

La reforma del 2003 tuvo, no obstante, una serie de puntos positivos que no conviene olvidar. El primero de ellos fue la identificación de que existían en las estructuras de

¹⁰ Vid., entre otros, A. GALÁN GALÁN, «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario de Gobierno Local 2003*; R. JIMENEZ ASENSIO, *Política y Administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración)*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local/ Instituto de Derecho Público, 2004. Asimismo, reflexiones de interés, aunque el objeto del trabajo sea el régimen especial de Madrid, se recogen sobre este tema en C. PRIETO ROMERO, «La organización política y administrativa», en L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO, *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, Barcelona, Bosch/Ayuntamiento de Madrid, 2006.

gobierno local (al menos, en los municipios de gran población) puestos o niveles de naturaleza directiva (órganos directivos). El segundo es que delimitado ese «tercer espacio» entre la política (los órganos superiores) y el empleo público o la función pública, las posibilidades de articular una dirección pública profesional —siquiera sea como mera hipótesis— encuentran sin duda un terreno más abonado. Y la tercera es que el mero hecho de que los órganos políticos de los municipios de gran población (alcalde y Junta de Gobierno) puedan delegar competencias en esa estructura directiva supone (al igual que sucedió en Barcelona) un paso adelante en ese largo (y complejo) proceso de institucionalización de la función directiva en esas estructuras de gobierno local.

Sin duda esos datos positivos allanaron el terreno para que el Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Local elaborado en 2006 incluyera en su art. 58 una completa (y bastante acertada) regulación de la figura de los directivos públicos locales, que posteriormente se trasladó —con algunos cambios y mejoras puntuales— al Anteproyecto de 2010. Lo realmente censurable es que ninguno de esos textos haya sido objeto ni siquiera de tramitación parlamentaria. La dirección pública local sigue, por tanto, pendiente —tal como se verá— de cómo se articule en cada caso por las leyes de las Comunidades Autónomas, lo que ya está dando lugar a modelos radicalmente diferentes de configuración de la alta administración en las entidades locales españolas. Volveré sobre el tema.

La paradoja es que ese modelo de la LBRL sólo se aplique a los municipios de gran población. Dada su rigidez (pues transformarse en municipio de gran población no sólo implica aplicar la estructura directiva sino que se «compra» todo el título X, con sus escasas ventajas e innumerables defectos), ni siquiera todos los municipios potencialmente llamados a convertirse en «municipios de gran población» se han sumado a ese proceso. Pero tampoco están las Diputaciones provinciales, que siguen configurándose por lo común (salvo alguna excepción) como un modelo de dirección pública tradicional que tiene como pieza maestra los actuales funcionarios con habilitación de carácter estatal. A los Cabildos insulares ese sistema de alta administración sólo se les aplica a algunos (los de mayor población), y los Consejos insulares, así como las Diputaciones forales, han reproducido a pequeña escala la estructura de los altos cargos y el modelo de confianza política en su provisión.

A los municipios de régimen común y a las Diputaciones provinciales sólo se les aplican en el ámbito de los directivos públicos las previsiones del art. 85 bis LBRL que exigen determinados requisitos de titulación y experiencia para proveer puestos directivos en los organismos públicos locales (organismos autónomos y entidades públicas empresariales). Nada más. En el resto de niveles directivos siguen proveyendo tales puestos entre funcionarios públicos (los reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal o los provistos por el sistema de libre designación entre funcionarios propios, principalmente), por personal laboral (relación laboral especial de alta dirección) o por medio de la figura del personal eventual. Nada ha cambiado, salvo, como se verá inmediatamente, la aparición en escena del Estatuto Básico del Empleado Público por medio de la Ley 7/2007, de 12 de abril.

Pero antes conviene hacer una breve referencia a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (Ley 22/2006). Un texto que tiene importancia en lo que al objeto de este estudio se refiere. En primer lugar porque, en la línea de la reforma de 2003, diferencia entre órganos superiores y órganos directivos, pero se aparta del criterio de aquélla en la medida en que permite que el titular del órgano directivo pueda ser designado entre personas que no pertenezcan a la función pública (esto es, de externos), aunque mantiene el sistema de libre nombramiento y libre cese. Este régimen aproxima el modelo Madrid de alta dirección al sistema de nombramiento y cese de altos cargos de impronta basada en la confianza política; esto es, sitúa a la alta dirección pública (coordinadores generales y directores generales) como «directivos políticos» (así se recoge en un documento elaborado por una Comisión impulsada por el Ayuntamiento de Madrid)¹¹ y la diferencia claramente del modelo LOFAGE, que es el que se trasladó a los municipios de gran población: ya que este modelo optó por la funcionarización de la alta dirección pública.

El modelo de Madrid tiene otras muchas singularidades que no pueden ser explicitadas en estos momentos¹², pero únicamente conviene resaltar que es la primera Ley que detalla, siquiera sea genéricamente, cuáles son las funciones que debe desarrollar un órgano directivo (art. 21.3), lo que sin duda es un paso adelante para poder identificar en qué casos nos encontramos ante un puesto directivo «de primer nivel». Efectivamente, ese marco normativo regula exclusivamente la «dirección pública superior» (o, si se prefiere, aquella asentada, de momento, en presupuestos predominantemente de confianza política), pero nada nos dice sobre cómo se vertebra la dirección pública «básica» o aquella que se enmarca en la alta función pública. Para dar respuesta a estos problemas tal vez tengamos que analizar someramente qué tipo de reforma llevó a cabo el EBEP. Veamos.

El EBEP, en efecto, prevé una regulación de lo que denomina «Directivos públicos profesionales». Tal como se ha dicho, recoge una regulación dispositiva, abierta y con enunciados que ofrecen un margen excesivamente amplio a la configuración posterior. Se ha dicho, no sin razón, que constituye una regulación «de mínimos» y flexible, que deja en manos de cada Administración la definición exacta del modelo por el que finalmente se apuesta¹³. No es éste lugar para recordar cuáles son los rasgos esenciales de esa regulación normativa básica de la dirección pública profesional, por lo demás ya suficientemente analizada en estos momentos¹⁴. Pero sí conviene poner de relieve que

¹¹ Vid. Ayuntamiento de Madrid, *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Aranzadi/Thomson, 2009.

¹² Vid., al respecto, el trabajo ya citado de C. PRIETO ROMERO («La organización política y administrativa»).

¹³ Vid. J. C. CORRALES GUILLÉN y C. PRIETO ROMERO, «La figura del directivo público profesional en el EBEP: aspectos básicos para la definición de su régimen jurídico y cuestiones abiertas», *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 1, octubre 2008. Sobre la función directiva en la Administración local y su tratamiento en el EBEP, vid., asimismo: J. FUENTETAJA PASTOR, «La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público», *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Madrid, Instituto de Derecho Local/UAM, 2007, pp. 81-82.

¹⁴ Vid., entre otros: M. SÁNCHEZ MORÓN (coord.), *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid, INAP, 2007; A. PALOMAR OLMEDA, «Algunas pautas de orden jurídico en la delimitación de un

para activar las previsiones del EBEP en esta materia se requiere un modelo preciso (que no nos aporta la Ley) y una fuerte voluntad política. Dicho de otra manera: disponer de un modelo nítido del tipo de dirección pública profesional que se quiere implantar y un liderazgo sostenido y evidente en el proceso de implantación. Ninguna de las dos premisas se ha dado. Así que no cabe llamarse a engaño: la institucionalización de la dirección pública profesional a partir de los presupuestos del EBEP más que tibia es prácticamente inédita. El EBEP permite (al menos aparentemente) seguir haciendo las cosas como se venían haciendo hasta ahora: no cambia el *statu quo*, sólo permite hacerlo. Y si no hay voluntad de cambio, la continuidad es lo dominante. Es lo que está pasando en el panorama institucional español.

Pero, en verdad, el EBEP más que clarificar ha introducido un elemento de confusión adicional a la hora de proceder a un proceso de institucionalización de la dirección pública profesional. Y éste no es otro que pretender regular la dirección pública profesional en una «Ley de empleo público» y no en una Ley de Organización. La dirección pública no puede ser cabalmente regulada en la legislación de función pública, sin perjuicio de que ésta deba recoger determinados aspectos de su régimen jurídico en la medida que afecten a los empleados públicos o a los funcionarios: situaciones administrativas, sistema retributivo, carrera profesional. La dirección pública profesional es una materia esencial y principalmente organizativa. Muy poco se avanzará en la línea de institucionalización de la dirección pública profesional si no se es consciente de este dato. De ahí que dijéramos que se consideraba razonable y positiva la opción del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local de incorporar, dentro de la organización de las entidades locales, la figura del directivo público profesional.

Porque la conclusión que se extrae de esa regulación del EBEP es muy obvia: la dirección pública profesional de la que habla el EBEP no puede ser otra cosa (dado el ámbito «subjeto» al que va dirigido la norma) que la estrechamente vinculada con los puestos directivos de la alta función pública o del empleo público. Parece obvio que quedan fuera de su radio de acción los órganos directivos de la Administración General del Estado (excepto las Subdirecciones Generales), los puestos de altos cargos y asimilados de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como (aunque pueda parecer más discutible) los titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población y de los municipios de régimen especial (Madrid y Barcelona)¹⁵. Ello no impide que en la provisión de tales puestos directivos se puedan tener en cuenta los principios previstos en el art. 13 del EBEP siempre que la Ley respectiva, la norma de organización o norma dictada en uso de la potestad de organización de la entidad así lo prevea.

régimen de los directivos públicos», en *La dirección pública profesional en España*, cit.; L. MAESO, «El personal directivo. Comentarios en torno al art. 13 de la Ley 7/2007», en L. ORTEGA (dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*; VV.AA., *La Alta Dirección Pública. Análisis y Propuestas*, Madrid, INAP, 2010.

¹⁵ Ésta, como veremos, no es la interpretación que se está llevando a cabo por algún Tribunal Superior de Justicia. *Vid.*, por ejemplo, la STC 163/2010, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con las SSTJCLM 40/2010, de 18 de febrero; 140 y 169, ambas de 19 de abril de 2010. *Vid. infra*.

Obviamente, el primer problema, en nada menor, es hasta qué punto las disposiciones del art. 13 del EBEP se aplican también a las convocatorias de cobertura de los órganos directivos de los municipios de gran población y de los municipios de régimen especial (Madrid y Barcelona, concretamente). Téngase en cuenta que esa regulación de la «alta administración» en los municipios de gran población —como se ha visto— se llevó a cabo a través de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local en 2003 (Ley 57/2003) y su finalidad (expresa o encubierta) era proveer a determinados municipios españoles de unas estructuras directivas que se asemejaran, *mutatis mutandis*, a la figura de los altos cargos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, aunque el modelo que se impuso finalmente fue el regulado en la LOFAGE.

De esa constatación parecía evidente que los órganos directivos de tales municipios de gran población no eran exactamente identificables con la figura del personal directivo profesional prevista en el art. 13 del EBEP. Podían coincidir o no, dependiendo de cuál fuera la regulación ulterior del legislador (estatal o autonómico) de desarrollo, pero resultaba meridianamente claro que la finalidad de ambas regulaciones normativas (art. 130 LBRL y art. 13 EBEP) nacían de contextos diferentes y pretendían objetivos distintos. Lo mismo podría decirse del caso de los órganos directivos del Ayuntamiento de Madrid regulados en el art. 21 de la Ley de Capitalidad y Régimen Municipal, y de hecho así se defendió en un estudio elaborado por el propio Ayuntamiento de Madrid sobre la aplicación del EBEP¹⁶.

Sin embargo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 7 de mayo de 2010 (163/2010), en la que se reitera parcialmente la doctrina recogida en la sentencia de la misma Sala de 8 de febrero de 2010 (40/2010), se parte del criterio —en ningún momento cuestionado— de que las previsiones del art. 13 EBEP se aplican también a los sistemas de designación de los titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población. Las citadas sentencias parten de reconocer que hay en torno a la dirección pública una enorme confusión terminológica y conceptual, sitúa a la dirección pública profesional como espacio intermedio entre la «dirección política» y la «función pública superior de carrera», descarta que sea una clase de empleado público y concluye correctamente que «en la función pública española no ha existido hasta ahora un auténtico modelo profesionalizado de directivo público con base en otro criterio que no fuera la simple confianza política». Pero a partir de esos presupuestos conceptuales no se interroga hasta qué punto en los procesos de designación de los órganos directivos previstos en el título X de la LBRL (particularmente, coordinadores generales y directores generales) ha de seguirse siempre y en todo caso los principios recogidos en el art. 13 del EBEP. La sentencia implícitamente viene a reconocer que sí son aplicables tales principios, aunque la resolución de la controversia no se asienta en el art. 13 del EBEP, sino en el propio art. 130 de la Ley de Bases de Régimen Local. Lo que sí parece cierto es que, independientemente de la tesis que se mantenga, si se lleva a cabo una convocatoria pública para proceder a la

¹⁶ Ayuntamiento de Madrid, *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Aranzadi/Thomson, 2009.

designación de un titular de órgano directivo de un municipio de gran población, lo razonable es que tal procedimiento se inspire en los principios recogidos en el art. 13 del Estatuto Básico. Pero la duda surge de inmediato: ¿es realmente necesario llevar a cabo una convocatoria pública para proveer los órganos directivos de los municipios de gran población?; ¿el art. 130 LBRL se debe leer siempre y en todo caso a la luz de los principios del art. 13 EBEP? Lo que sí parece cierto es que esa no era la voluntad del legislador (ni siquiera del legislador básico EBEP), puesto que a los titulares de esos órganos directivos si son funcionarios públicos, a imagen y semejanza de los «altos cargos y asimilados», se les declara en situación de servicios especiales (art. 87 EBEP), lo que claramente nos advierte que la voluntad del legislador básico del empleo público ha sido siempre homologar en cuanto a régimen jurídico esa figura de los órganos directivos de los municipios de gran población con la de los altos cargos de la Administración del Estado (o de las Comunidades Autónomas).

El tema no es menor. Depende de cuál sea la interpretación que se imponga significaría que los coordinadores generales y directores generales, tanto de los municipios de gran población como del municipio de Madrid, deberían ser designados a partir de la constitución de los nuevos ayuntamientos tras las elecciones de mayo de 2011 mediante publicidad y concurrencia, así como a través de procedimientos basados en los principios de mérito y capacidad y atendiendo a criterios de idoneidad. ¿De no llevarse a cabo la designación a través de esos procedimientos el acto de nombramiento sería nulo? De la doctrina recogida en la citada sentencia se podría derivar esta interpretación. Sin embargo, parece mucho más razonable defender la tesis de que, mientras no haya una decisión expresa del legislador de desarrollo o del poder normativo local que así lo establezca, los conjuntos normativos reguladores de los órganos directivos de los municipios de gran población y la dirección pública profesional no son necesariamente superpuestos, sino que cabe interpretar que obedecen a fundamentos distintos y no cabe presumir que hay una línea de continuidad entre ambos modelos. Dicho de otra manera: deberá ser el legislador de desarrollo o el poder normativo local, en su caso, quien determine en qué supuestos (esto es, a qué niveles organizativos) los principios de la dirección pública profesional serán aplicables. Mientras tanto, el sistema seguiría siendo de libre nombramiento y libre cese, aunque, eso sí, atendiendo a las reglas previstas en el art. 130 de la Ley de Bases de Régimen Local o, en su caso, a las recogidas en la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Dado el ámbito subjetivo de aplicación del EBEP, es obvio que se refiere a la «función pública» y al «empleo público», y no a los niveles de organización en los que se estructura la alta Administración pública y, en este caso, la Administración local.

No se me escapa que esta interpretación puede ser objeto de refutación en los términos previstos en la sentencia citada (aunque tal pronunciamiento no resuelve el caso, insisto, partiendo de tales criterios). Pero tampoco cabe magnificar ese pronunciamiento, que es de un Tribunal Superior de Justicia y no del Tribunal Supremo. Y bajo ese punto de vista puede resultar una solución prudente (que se habrá de valorar en cada caso) llevar a cabo procesos de convocatoria de la cobertura de los puestos de naturaleza

directiva en los municipios de gran población de acuerdo con los principios recogidos en el art. 13 del EBEP, que son lo suficientemente abiertos como para permitir amplios márgenes de discrecionalidad en los nombramientos. Ello implicaría decidir claramente si se procede a la cobertura de esos órganos directivos mediante un sistema de «libre nombramiento» sin convocatoria (pero respetando las previsiones del art. 130 LBRL) o con convocatoria pública¹⁷.

Pero, aún así, la institucionalización de la dirección pública profesional apenas si se conseguiría, salvo que se desarrollen estos procedimientos de designación mediante la definición previa de las funciones y la acreditación subsiguiente de qué candidatos disponen de las competencias requeridas para el desempeño del puesto. El procedimiento previsto en el art. 13 EBEP no es un sistema de «selección» (nótese que no se emplea ese término), pero tampoco es un «procedimiento de libre designación», tal y como en algunos casos se ha interpretado. Si se lee atentamente el art. 80 en relación con el art. 13, ambos del EBEP, se concluirá fácilmente de que este último prevé un *procedimiento de designación de directivos públicos profesionales alternativo al procedimiento de libre designación*. En efecto, un procedimiento que —como he dicho en otro lugar— mejora la calidad de la designación al incluir sobre todo los principios de «mérito y capacidad» en el proceso de elección de la persona, lo que exige necesariamente —como mínimo— introducir una acreditación de competencias profesionales.

Por tanto, aquella es una primera brecha en la cubierta por donde entra el agua y desfonda ese (tímido) proceso de institucionalización de la dirección pública profesional. En suma, la configuración actual de la dirección pública profesional en el EBEP sitúa claramente el problema en el terreno de la alta función pública o, mejor dicho, en aquellos puestos directivos de la función pública (o del empleo público) que actualmente se están cubriendo por el sistema de libre designación. Y que eso es realmente así se advierte con claridad meridiana —tal como señalaba antes— si se repara en el dato que en la regulación de la libre designación que lleva a cabo el EBEP en su art. 80 no se hace mención alguna, a diferencia del art. 20.1.b) de la Ley 30/1984, a que ese sistema de libre designación pueda ser utilizado para proveer los puestos de naturaleza directiva, ya que se habla de forma exclusiva de puestos de trabajo de confianza o de especial responsabilidad.

Ello no impide, sin embargo, que el legislador de desarrollo (o incluso el poder normativo local) lleve a cabo una lectura más amplia y, por tanto, introduzca criterios de «profesionalidad» en el sistema de cobertura de los puestos de naturaleza directiva que se encuadran dentro del primer o segundo nivel de la dirección pública (altos cargos y asimilados, o coordinadores generales y directores generales en el caso de los gobiernos

¹⁷ En el caso del Ayuntamiento de Madrid parece obvio que, dado el modelo diseñado por su Ley de Capitalidad, los titulares de los órganos directivos son asimilables plenamente a la figura de los «altos cargos» de las Administraciones autonómicas (pues no deben ser ni siquiera funcionarios públicos) y no sería necesario proceder por tanto a realizar ninguna convocatoria. Sobre este tema, el trabajo ya citado de J. C. CORRALES y C. PRIETO.

locales). Así lo han hecho, por ejemplo, algunas leyes autonómicas de contenido organizativo en relación con determinados niveles de altos cargos y de personal directivo. Pero eso no se deduce necesariamente de la redacción del art. 13 del EBEP, pues afecta directamente a una decisión organizativa, sin perjuicio de que tenga implicaciones funcionariales en aquellos supuestos en los que la persona designada sea un funcionario público.

Distinto es el caso del municipio de Barcelona. Tal como se ha dicho, la Carta Municipal de Barcelona (Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998) aboga por un sistema de alta dirección basado en la figura del personal eventual; esto es, el estrato directivo del ayuntamiento se vincula con la organización a través de una figura pensada como de «confianza y asesoramiento especial». Ese régimen jurídico del personal directivo es el que, asimismo, impera en el ámbito de los municipios de régimen común.

De hecho, el Informe de la Comisión de Expertos que dio lugar a la redacción ulterior del EBEP¹⁸ ya puso de relieve en su día la proliferación del uso (y abuso) de la figura del personal eventual para el desempeño de tareas directivas en las Administraciones locales, cuando realmente esa figura —tal como advertíamos antes— es absolutamente disfuncional para el ejercicio de tales funciones directivas en los gobiernos locales. El Ministerio de Administraciones Públicas en una circular distribuida en el año 2008 puso de manifiesto que cabía considerar derogado por el EBEP el art. 176.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local de 1986¹⁹, que permitía hacer uso de la figura del personal eventual para la cobertura de puestos directivos en las Administraciones locales. Una parte de la doctrina, desde los inicios de la entrada en vigor del EBEP, tomó partido en esa misma línea al considerar que, a partir del nuevo marco normativo básico, efectivamente la figura del personal eventual no era adecuada para el desempeño de tales tareas directivas en los gobiernos locales, máxime cuando el propio EBEP regulaba —aunque de forma muy abierta y pendiente de desarrollo— la figura del directivo público profesional. Categóricamente, de forma muy temprana, así lo expuso SÁNCHEZ MORÓN, al afirmar que el personal eventual, a partir del EBEP, ya no puede desempeñar funciones directivas (ni de gestión)²⁰. Por su parte, A. SERRANO, en diferentes trabajos, ha venido defendiendo asimismo la tesis de la inadecuación de la figura del personal eventual para el desempeño de cometidos directivos en nuestras Administraciones locales. Recientemente, en una extensa obra, ha vuelto sobre esos mismos argumentos²¹. Realmente, es difícil no avalar esas opiniones doctrinales y esa interpretación que lleva a cabo el propio Ministerio, en virtud de las

¹⁸ Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

¹⁹ Circular conjunta de la Dirección de Función Pública y de la Dirección de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas, 2008, sin fecha.

²⁰ M. SÁNCHEZ MORÓN, «Clases de personal», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova, 2007, p. 101.

²¹ A. SERRANO PASCUAL, «El personal de confianza política en las entidades locales: la libre designación, el personal eventual y los directivos», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, Madrid, 2010.

cuales el art. 176.3 del texto refundido habría quedado derogado implícitamente por la regulación recogida en el EBEP.

Ocurre, sin embargo, que de la dicción del actual art. 12 del EBEP y su contraste con el art. 20.2 de la Ley 30/1984 apenas se pueden ver diferencias expresas en el modo y manera de regular el personal eventual. No obstante, hay dos datos determinantes que suponen un cambio cualitativo, siquiera sea de matiz. Y no son otros que, por un lado, la regulación en un precepto básico de la figura del directivo público profesional; y, por otro, la conceptualización de la figura del personal eventual como aquel que se dedica exclusivamente a tareas de confianza o asesoramiento «político» (art. 87 EBEP). La conjunción de ambos datos nos lleva fácilmente a la conclusión de que el personal eventual no es una clase de empleado público apta para el desempeño de tales funciones directivas una vez que ha entrado en vigor el EBEP (y en estos puntos es plenamente aplicable).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, aunque sobre un contexto anterior al EBEP (pero sirviéndose también de la regulación recogida en los arts. 12 y 13 EBEP), ya expuso con claridad que las tareas del personal eventual son «de colaboración inmediata con quienes ostentan el poder de superior decisión política, en las que predominan las notas de afinidad y proximidad política que es inherente a la confianza»; exponiendo acto seguido que «los puestos de personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de “confianza y asesoramiento especial”». Y concluye: «[...] deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa, deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad»²². Ni que decir tiene que esa doctrina puede ser aplicable a situaciones anteriores a la entrada en vigor del EBEP, pero esa doctrina con mayor fundamento puede hacerse extensiva a aquellos puestos directivos que pueden ser cubiertos por el sistema de designación previsto en el art. 13 EBEP, el cual no exige el cumplimiento del principio de igualdad, sino sólo el respeto de los principios de mérito y capacidad y el criterio de idoneidad, así como la publicidad y libre concurrencia. Por su parte, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 40/2010, ya se nos advierte que «las funciones encomendadas por el Ayuntamiento de Cuenca a la figura de los nuevos directores generales locales excede en mucho a las funciones de confianza o asesoramiento especial que corresponderían al personal eventual de designación directa». Es cierto que se trata de «un municipio de gran población», pero no lo es menos que esa doctrina recogida en un *obiter dictum* es perfectamente aplicable al personal eventual

²² Vid., entre otras, SSTS, Sala de lo Contencioso, de 23 de mayo de 2008 (Sección 7.ª, RJ 2008/5319), y de 6 de octubre de 2008 (RJ 2008/7481).

que desempeña tareas directivas en los municipios de régimen común y, sin duda, al personal eventual del municipio de régimen especial de Barcelona.

Planteado así el problema, parece obvio defender que, una vez entrado en vigor el EBEP, los municipios de régimen común no pueden recurrir a la figura del personal eventual para el desempeño de tareas directivas en sus respectivas organizaciones, debiendo, por tanto, proceder a regular a través de sus instrumentos normativos locales, siquiera sea transitoriamente, la figura del personal directivo profesional o, en su defecto, proceder a convocar esas plazas de acuerdo con los principios recogidos en el art. 13 del EBEP. De ser cierta esta interpretación, ello implicaría que tras las elecciones de 22 de mayo de 2011 todos los gobiernos locales que se constituyan (excepto los municipios de gran población y asimilados) deberían evitar vincular como personal eventual a aquellas personas que desempeñen puestos de naturaleza directiva en sus respectivas organizaciones. Se objetará a lo anterior que siempre cabe el recurso a la provisión de tales puestos de trabajo por el sistema de libre designación entre funcionarios públicos (mientras no se desarrolle legislativamente el EBEP en este punto), lo cual es cierto; o que, en su caso, se podría acudir a la figura del personal de alta dirección (relación laboral especial), pero en este caso sólo en aquellos puestos de trabajo en los que no esté en juego el ejercicio de potestades públicas o la defensa de los intereses de la propia Administración (art. 9.2 EBEP). Todo ello es consecuencia del «carácter dispositivo», en principio, de las normas básicas recogidas en el art. 13 EBEP. En consecuencia, lo más prudente sería acudir a alguna de estas vías, siendo la opción de la convocatoria por el sistema de designación de directivos públicos profesionales la más coherente con el modelo propuesto, aunque no cabe ocultar que ante la situación de anomia existente en estos momentos (salvo las excepciones que luego se dirán) y si no se regula la figura por medio de las potestades normativas locales ha de ser cada convocatoria específica la que determine tanto el procedimiento de designación como algunos detalles del régimen jurídico de la figura propuesta (sistema de evaluación, condiciones de trabajo, etc.). Previamente sería oportuno (si no necesario) que el Pleno de la entidad local estableciera qué puestos de trabajo tendrán la consideración de puestos propios de la estructura de la dirección pública profesional y cuáles son sus funciones.

Distinto puede parecer el caso del municipio de Barcelona, pues se trata de un municipio de régimen especial. Y bajo esos presupuestos cabría plantearse hasta qué punto el EBEP como norma básica desplaza a la normativa autonómica en lo que al personal eventual con funciones de alta dirección se refiere. El marco normativo puede resultar así un tanto alambicado, pero ciertamente no se puede excluir que la configuración del personal eventual como figura inadaptada para el desempeño de funciones directivas, y, lo que es más importante aquí, su derogación por el EBEP, no sea asimismo extensible al régimen especial de Barcelona. Dicho en otros términos: si el art. 176.3 del texto refundido ha sido derogado por el EBEP, no hay argumentos de peso para sostener que la regulación de la Carta Municipal de Barcelona de la alta dirección (personal eventual) no se haya visto desplazada por esa misma legislación básica. Únicamente cabría oponer a lo anterior que, dado que existe una habilitación legal para desarrollar por ley autonó-

mica determinados aspectos institucionales (disposición adicional sexta, punto tres, de la LBRL), esa habilitación acogería también la definición exclusiva del régimen de directivos públicos. Aun así la duda es muy intensa: ¿Ello supone la inaplicación del EBEP en este punto al régimen especial de Barcelona? Cabría decir que sí, siempre y cuando esa inaplicación lo sea sólo a su estructura organizativa directiva, pero más problemas plantea en lo que afecta al régimen jurídico de vinculación de ese personal directivo con la propia organización (personal eventual).

Realmente, lo que debería hacer el legislador catalán (o, en su defecto, el propio gobierno municipal a través de sus potestades normativas) es adaptar esa regulación a los postulados del EBEP o, en su caso, optar por un sistema de dirección pública de primer nivel similar al que tiene el régimen especial de Madrid; esto es, establecer una estructura directiva de designación «política» (que es, por otra parte, lo que en la práctica viene siendo actualmente el «modelo Barcelona» a través de la figura del personal eventual), aunque en la propia Carta Municipal de Barcelona hay algunos datos (bien es verdad que aislados) que abogan por una apuesta profesionalizada de ese primer nivel directivo hoy conformado por los gerentes sectoriales, los gerentes de entes instrumentales, los gerentes de distrito y el personal de alta dirección. Mientras tanto lo más prudente sería, igualmente, no proceder a nombrar personal eventual para el desempeño de funciones directivas y recurrir, por un lado, a la realización de convocatorias de designación de directivos de acuerdo con los principios del art. 13 del EBEP o, en su caso, a la provisión de los puestos directivos mediante contratos de alta dirección (en los entes instrumentales) o mediante el sistema de libre designación entre funcionarios públicos.

Se puede, por tanto afirmar que en los gobiernos locales los actuales políticos y sus gestores, al menos en el mandato 2007-2011, han optado por la continuidad más pura y dura. Apenas se han dado por enterados de ese cambio del cuadro normativo básico. Así han considerado que al no haber regulación de la dirección pública profesional a través de una Ley, ni tampoco por Decreto, y al estimar no aplicables las reglas de los procedimientos de libre designación (ya que esa normativa está «diferida» en su aplicación a lo que prevea la futura e incierta Ley que nunca llega), se han seguido haciendo las cosas lisa y llanamente «como siempre». Está por ver que esta situación rápidamente descrita sea sostenible en el mandato 2011-2015, en el que las tensiones derivadas de la crisis se van a agudizar en el ámbito de las relaciones de empleo público y muy posiblemente algunos nombramientos de personal directivo acaben ante los tribunales de justicia. El problema de dejar en manos de los tribunales un asunto tan relevante es sobre todo que no hay un marco normativo estable, pues el legislador —con las excepciones que se dirán— no ha regulado la materia y los poderes normativos locales —salvo excepciones también muy puntuales— tampoco ha actuado para subsanar esa situación de anomia. Si los tribunales «no encuentran» reglas que aplicar, se verán forzados a una interpretación más o menos razonable, según los casos, de los etéreos y vagos principios recogidos en el art. 13 del EBEP. Y las soluciones jurisprudenciales pueden ser muy distintas y, en algunos casos, contradictorias. En fin, que puede llegar a ser peor el remedio que la enfermedad.

2. Legislación de desarrollo: líneas fundamentales de la configuración de la dirección pública profesional. Algunos anteproyectos de Ley

Es verdad que en leyes tanto estatales como autonómicas, así como en determinadas disposiciones reglamentarias, la dirección pública profesional (o, al menos, algunos de sus principios y reglas) comienza a aparecer circunstancialmente y se observa un lento y tibio proceso de institucionalización en algunas entidades estatales o autonómicas²³. Pero no es éste lugar para tratar semejante cuestión, pues en este trabajo interesa exclusivamente ocuparse de la dirección pública local.

Nos interesa en estos momentos centrar nuestra atención en aquellas leyes autonómicas que se ocupan de regular la dirección pública profesional, con la finalidad de advertir hasta qué punto tal regulación representa un paso adelante en el modo y manera de articular esa función directiva profesional también en el nivel local de gobierno. Igualmente haremos alguna breve referencia a algunos anteproyectos de ley, tanto estatales como autonómicos, que se han pretendido ocupar de este mismo objeto. Ya se ha hecho referencia al Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local (cuya última versión que hemos manejado es de septiembre de 2010), donde se recoge una regulación razonable de cómo se puede insertar la dirección pública profesional en el sistema de gobierno local. Sin embargo, todo apunta en estos momentos a que ese texto no verá la luz en la presente legislatura, con lo cual la incertidumbre y (lo que es peor) las regulaciones contradictorias pueden terminar arruinando definitivamente la edificación de una institución necesaria para mejorar la calidad del gobierno local y reforzar su eficiencia.

Dentro del escaso número de leyes autonómicas que han desarrollado el EBEP hasta estos momentos, únicamente son dos las que se ocupan de regular la dirección pública profesional (Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha), puesto que el Principado de Asturias a través de su Ley 5/2009 sólo desarrolló los aspectos de carrera profesional horizontal y de evaluación del desempeño, mientras que las Leyes de Función Pública de las Islas Baleares de marzo de 2007 y la de Galicia de 2008 (en este caso, un Decreto Legislativo de 13 de marzo de 2008 por el que se aprueba el texto refundido de la ley de función pública), si bien contienen alguna previsión en relación al personal directivo únicamente se refieren al de la Comunidad Autónoma y no son desarrollo directo del EBEP²⁴.

²³ *Vid.*, por ejemplo, en lo que afecta a la Administración General del Estado, las previsiones de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (en especial, art. 23), así como la Ley de Economía Sostenible (art. 17, sobre personal directivo de los órganos reguladores). En el ámbito de las Comunidades Autónomas, se puede traer a colación la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 9/2007 (en lo que afecta al personal directivo de las agencias empresariales y de régimen especial), así como las leyes catalanas de política industrial (9/2009, art. 39) y de Educación (12/2009, art. 116.2), donde en ambos casos se regula la dirección pública profesional. *Vid.*, asimismo, Decreto 155/2010, de 2 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, de la dirección de centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente.

²⁴ Sobre todos estos temas, *vid.* nuestro trabajo «¿Una Ley de Empleo Público para Euskadi? Inercia *versus* innovación», *Revista Vasca de Gestión de Personas y de Organizaciones Públicas*, núm. 1, Vitoria-Gasteiz, marzo de 2011.

La Ley 10/2010, de ordenación y gestión de la Función Pública de la Comunidad valenciana, regula en su art. 20 la figura del directivo público profesional. Pero lo hace de una forma un tanto diluida, puesto que la vincula únicamente a planes o programas de naturaleza temporal. No cabe, por tanto, recurrir al personal directivo profesional para puestos de naturaleza estructural, lo cual es condenar a esta figura a una posición marginal. Sí que se prevé un procedimiento de designación basado en los principios de mérito, capacidad, idoneidad y experiencia profesional, así como se exige una (relativa) rendición de cuentas a través de una memoria anual. Las retribuciones variables pueden alcanzar hasta un 40 por 100 del total, y el funcionario que ocupe un puesto directivo quedará en situación de excedencia voluntaria automática. Parece que la única explicación de este diseño puede hallarse en que la Ley valenciana pretende veladamente impulsar los programas temporales (funcionarios interinos por programas) como alternativa a la inserción de personal de plantilla en las Administraciones públicas, y en esa lógica tal vez se pretende insertar la figura del directivo público profesional. En todo caso, se trata de una lectura muy distante del planteamiento finalista por el que había optado el EBEP. La Ley, tal como recoge su art. 9, se aplica también a la administración local, por lo que esta regulación de los directivos públicos supone, en principio, una opción por cerrar en el ámbito de la Comunidad Valenciana la posibilidad de que emerja en el espacio de gobierno local una dirección pública profesional de carácter estructural, salvo que las respectivas entidades locales desarrollen en virtud de sus potestades normativas propias directamente el art. 13 del EBEP, lo cual es una vía perfectamente transitable siempre y cuando no contradigan lo dispuesto en la ley de la Comunidad valenciana.

Recientemente, se ha publicado la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (*Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, núm. 56, de 22 de marzo, de 2011). Esta Ley es aplicable a las entidades locales, conforme expone su art. 2. Y en los arts. 13, 14 y 15 se prevé una regulación explícita de la dirección pública profesional. Se trata, hasta el momento, de la regulación más detallada (lo cual no quiere decir que haya sido acertada) que se ha hecho de esta institución por parte de las Comunidades Autónomas. Y los rasgos fundamentales de esta normativa son los siguientes:

a) Se incluye en el art. 13 un concepto de directivo público profesional, atribuyendo a esa figura «un alto nivel de autonomía funcional», así como la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada programa o política pública. Incluye también dentro de la definición de función directiva una serie de competencias y rasgos que la caracterizan.

b) Serán las relaciones de puestos de trabajo las que determinen en cada caso qué puestos estarán reservados al personal directivo profesional. Por tanto, son puestos de la estructura del empleo público, quedando fuera todos los puestos directivos de altos cargos. La determinación de los puestos en las relaciones de puestos de trabajo puede introducir a confusión, aparte de hacer rígido ese procedimiento de determinación de tales puestos en la estructura. Hubiese sido más razonable no insertarlos en la RPT, sino en un instrumento de gestión propio de la dirección pública profesional, dado el carácter

organizativo de ésta y de que las condiciones de trabajo de ese personal directivo están fuera de la negociación colectiva.

c) La regla general es que se reservan los puestos de la dirección pública profesional a los funcionarios públicos del Grupo de Clasificación A (lo que admite que también puedan ser directivos los funcionarios del Subgrupo A2). Excepcionalmente, podrán ser cubiertos por personas que no tengan la condición de empleados públicos, siempre que así se recoja en la relación de puestos de trabajo.

d) La designación, que no selección, será de carácter discrecional, atendiendo a los principios de mérito y capacidad, así como a criterios de idoneidad, garantizándose la publicidad y concurrencia. Si los puestos directivos están reservados a funcionarios se proveerán por el sistema de libre designación. Tal como se ve, esta regulación no parte siquiera de un procedimiento de acreditación de competencias previo al ejercicio de las facultades discrecionales y generaliza el procedimiento de «libre designación» (con el consiguiente «libre cese») para la provisión de puestos directivos en las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha. Ciertamente, si no se modula ese sistema en el desarrollo reglamentario (o mediante el ejercicio de potestades normativas locales) las posibilidades de mejora del sistema actual son de muy corto recorrido. Si se pretende que la profesionalización de la dirección pública es únicamente recurrir a su cobertura por funcionarios públicos (y no que la persona deba acreditar competencias directivas) es que, ciertamente, se ha entendido muy poco sobre cuál es el sentido y la finalidad de la institución de la dirección pública profesional.

e) El cese, aparte de por motivos discrecionales, se deberá llevar a cabo en los casos de una evaluación negativa de su gestión. Por tanto, el sistema de «confianza política» (esta vez encubierta, o si se prefiere, de «desconfianza política») vuelve de nuevo a instalarse en la dirección pública «profesional» y a envenenar sus posibilidades de desarrollo profesional. El círculo vicioso de la confianza puede anegar de salida la configuración de esa nueva institución. Los cambios de gobierno o cambios de personas responsables políticamente pueden conllevar los cambios de los directivos públicos «profesionales» (que quedan así maniatados al ciclo político).

f) Por último se recogen una serie de normas de régimen jurídico, en las que se determinan cuáles son los preceptos del régimen jurídico de los funcionarios públicos aplicables al personal directivo y se determinan las situaciones administrativas aplicables en cada caso («servicio activo», «servicio en otras administraciones públicas» o las definidas en la legislación laboral).

En conclusión, un cuadro normativo aplicable también a las entidades locales de Castilla-La Mancha, pero que no representa apenas ningún avance efectivo en el proceso de institucionalización de una dirección pública profesional. Se trata de una regulación muy marcada por las determinaciones de la LOFAGE, por un lado, y, por otro, por una interpretación —a mi juicio— escasamente innovadora de los postulados regulados por el EBEP. No obstante, un dato positivo es que la disposición transitoria segunda acaba definitivamente con la confusión hasta ahora existente, ya que indica que el personal eventual de las entidades locales que desempeñe puestos de carácter directivo los podrá

seguir desempeñando hasta que se produzca el cese de la persona que le designó. Por tanto, en el mandato 2011-2015 ya no se podrá nombrar personal eventual para desempeñar funciones directivas en las entidades locales de Castilla-La Mancha. Habrá que esperar a ver cómo se desarrolla y se aplica esta Ley en las entidades locales a partir de las elecciones de mayo de 2011, pues con toda probabilidad para entonces ninguna (o prácticamente ninguna) entidad local de la Comunidad Autónoma habrá modificado las relaciones de puestos de trabajo de sus respectivas organizaciones, lo que deberán hacer en los primeros pasos del mandato. Y una pregunta que no es banal: ¿Será aplicable esta regulación de los directivos públicos profesionales al nombramiento de los titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población? Dicho de otro modo: ¿Cómo se puede casar la doctrina recogida en la Sentencia 40/2010 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha con esta regulación? Una pregunta final: ¿Deben preverse tales los órganos directivos en las relaciones de puestos de trabajo o no es más correcto que se determinen en la estructura orgánica de la respectiva entidad? Si la solución es la segunda, cabría considerar que no se les aplican las previsiones de la Ley 4/2011. Pero, al ser una doctrina jurisprudencial emanada de la propia Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, la conflictividad está servida. En todo caso, en línea con lo defendido más arriba, cabe considerar que a los órganos directivos de los municipios de gran población no les sería aplicable esa regulación, pero lo cierto es que la reciente Ley de empleo público de Castilla-La Mancha (con la salvedad ya expuesta de la disposición transitoria tercera) guarda silencio absoluto sobre este punto.

Aparte de la Ley de la Comunidad valenciana y de la Ley de Castilla-La Mancha ya citadas, ninguna otra Ley «integral» de Comunidad Autónoma ha desarrollado el EBEP. Lo que sí han aparecido son algunos proyectos y anteproyectos de Ley de Función Pública (o de Empleo Público) de diferentes Comunidades Autónomas. No es momento de analizar los mismos, pero la pauta común ha sido situar a la dirección pública profesional (en los casos que se ha regulado esta institución) en el ámbito de la alta función pública y, por tanto, dejar fuera a los «altos cargos y asimilados». En los documentos o anteproyectos de ley como son el vasco o el aragonés, la regulación de la DPP se lleva a cabo con más detalle. En el caso vasco se pretendía configurar una DPP situada en la alta función pública, pero con ciertas garantías de estabilidad (al menos, temporal) siempre que el titular obtuviera resultados adecuados en su gestión. Lo cierto es que en algunos otros anteproyectos de Comunidades Autónomas la DPP estaba lisa y llanamente ausente. En el caso aragonés, de forma correcta, se sitúa a la dirección pública profesional dentro de la organización, ya que en las relaciones de puestos de trabajo se determinarán qué puestos están reservados al personal directivo, estableciéndose asimismo cuáles son los criterios para encuadrar a un puesto de trabajo dentro de la categoría de puesto de naturaleza directiva. Aragón apuesta, al igual que Castilla-La Mancha, por la libre designación para proveer estos puestos de trabajo (procedimiento que, ya hemos dicho, no sería adecuado), pero sí que establece, a diferencia del caso castellano-mancheño, la posibilidad de que en la cobertura de los puestos directivos se lleve a cabo un proceso de acreditación de competencias profesionales.

Ha habido, asimismo, experiencias puntuales en diferentes organizaciones públicas en las que se han llevado a cabo procesos de selección de directivos públicos a través de convocatorias mediante libre concurrencia de candidatos (por ejemplo, en el ámbito de la cultura). En la esfera local se han llevado a cabo, al menos en algunos municipios, regulaciones de la dirección pública profesional (por ejemplo, en el Ayuntamiento de Sitges) o se han impulsado proyectos de liderazgo institucional que han puesto el acento en la necesaria construcción de una dirección pública profesional en el propio gobierno local. Pero se trata, en todos los casos, de procesos aún embrionarios y con un desarrollo institucional muy endeble. Está todo por hacer.

IV. BREVES CONCLUSIONES

La conclusión de todo lo examinado hasta ahora no puede ser más evidente. La dirección pública profesional atraviesa en España por un momento de honda confusión, sobre todo en lo que respecta al plano conceptual y asimismo a su traslación normativo-institucional. La carencia de modelo es absoluta. La timidez de las medidas adoptadas es evidente. Y, ante la falta de liderazgo político que asuma la necesidad objetiva de tal institución, la dirección pública profesional está siendo literalmente devorada por una política voraz y escasamente inteligente para advertir que los retos de la sociedad española de la segunda década del siglo XXI difícilmente se podrán afrontar de forma cabal con soluciones institucionales propias de una España decimonónica que están, como es obvio, absolutamente inadaptadas para ofrecer respuestas razonables en estos momentos.

En los gobiernos locales la tónica descrita es la misma. Pero lo que llama la atención es que esa situación de desconcierto se está trasladando a las primeras leyes autonómicas de empleo público de desarrollo del EBEP. Las soluciones dadas por la Comunidad valenciana y por Castilla-La Mancha son radicalmente diferentes y afectan también a la Administración local. Pero las opciones que se están barajando en otros Anteproyectos de Ley confirman esa situación de desconcierto: las regulaciones que se proponen distan mucho entre sí. Tal vez quepa plantearse si no era necesario que el legislador básico de régimen local, como de hecho así se recogía en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, no estableciera unas reglas mínimas de carácter básico sobre cómo se debe estructurar la organización político-administrativa de las entidades locales. Pues, repitémoslo una vez más, la dirección pública profesional es, sobre todo y ante todo, un problema de organización y sólo adjetivamente de función pública. El problema es que hemos errado el tiro desde el principio. Y corregirlo será difícil. El tiempo corre en contra nuestra.

V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

AYUNTAMIENTO DE MADRID: *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Aranzadi/Thomson, 2009.

- CORRALES GUILLÉN, J. C., y PRIETO ROMERO, C.: «La figura del directivo público profesional en el EBEP: aspectos básicos para la definición de su régimen jurídico y cuestiones abiertas», *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 1, octubre, 2008.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A.: «La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público», *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Madrid, Instituto de Derecho Local/UAM, 2007.
- GALÁN GALÁN, A.: «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario de Gobierno Local 2003*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local/Instituto de Derecho Público, 2004.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Política y Administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración)», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local/Instituto de Derecho Público, 2004.
- *El personal directivo en la Administración Local*, Barcelona, CEMICAL, 2008.
- En coautoría con VILLORIA, M., y PALOMAR, A., *La dirección pública profesional en España*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- «¿Una Ley de Empleo Público para Euskadi? Inercia versus innovación», *Revista Vasca de Gestión de Personas y de Organizaciones Públicas*, núm. 1, Vitoria-Gasteiz, marzo de 2011.
- KAPLAN, R., y NORTON, D.: *Alignment: como alinear la organización a la estrategia a través del cuadro de mando integral*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 2006.
- KERAUDREN, Ph.: *Le modernisation de l'Etat et le thatcherisme*, Brussels, IEAP/EIPA, Bruylant, 1994.
- KUPINIS, H., y RODE, A.: *Hauts fonctionnaires en Europe*, Maastricht, EIPA, 2008.
- MAESO, L.: «El personal directivo. Comentarios en torno al art. 13 de la Ley 7/2007», en L. ORTEGA (dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*; VV.AA., *La Alta Dirección Pública. Análisis y Propuestas*, Madrid, INAP, 2010.
- MATHESON, A., et al.: *Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires*. Paris, OCDE, 2007.
- OCDE: *Public Employment and Management Working Party. The Senior Civil Service in National Governments of OCDE countries*, Paris, OCDE, 2008.
- PRIETO ROMERO, C.: «La organización política y administrativa», en L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO, *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, Barcelona, Bosch/Ayuntamiento de Madrid, 2006.
- PRÖL, M., y HEICHLINGER, A.: *Taking the pulse of European Public Administration. Key Findings of the European Public Sector Award 2009*, Maastricht, EIPA, 2009.
- RECORDER, LL., y JOLI, J.: *La política que ve. Competitivitat pública per afrontar els reptes del segle XXI*, Barcelona, Proa, 2010.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (coord.): *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid, INAP, 2007.
- «Clases de personal», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova, 2007.
- SERRANO PASCUAL, A.: «El personal de confianza política en las entidades locales: la libre designación, el personal eventual y los directivos», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, Madrid, 2010.
- WEBER, M.: *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

