

5



Estudis
de Relacions
Laborals

Rafael Jiménez Asensio

El personal
directiu a
l'Administració
local

5E Estudis
de Relacions
Laborals

El personal
directiu
a l'Administració
local

@ Diputació de Barcelona
Maig 2009
Disseny gràfic: Jordi Palli
Composició i producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona
Impressió: Gráficas Varona, SA
ISBN: 978-84-9803-336-6
DL: S. 616-2009

*A Alicia Martín, una altra vegada;
perquè sense el seu suport permanent
aquestes «petites coses» difícilment
veurien la llum.*

Índex

La «direcció pública professional»: aplicació al govern local	9
Introducció. De la politització a la (tímida) introducció d'una burocratització de la direcció pública a Espanya.....	9
El model professional de direcció pública: breus reflexions.....	15
Les dificultats del procés d'implantació d'una direcció pública professional en el sistema polític espanyol. Especial atenció als poders públics locals.....	21
El procés d'institucionalització de la direcció pública local a Espanya	29
Introducció	29
D'on venim? El moment històric de la direcció pública local.....	30
On som? Les primeres reformes de la direcció pública a les grans ciutats.....	38
Introducció.....	38
El cas de «Barcelona»: la pretensió de crear una estructura gerencial. L'anomenat «personal d'alta direcció»	39
La funció directiva en els municipis de gran població (Llei 57/2003, de mesures per a la reforma del govern local).....	45
La regulació de la funció directiva en la Llei de capitalitat i règim especial de Madrid.....	52
Breu referència al nou model d'estructura directiva de la Diputació de Barcelona	58
Cap on anem? La regulació de directius públics en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Escenaris de futur	61
Antecedents	61
La regulació del personal directiu en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic.....	68
El personal directiu local: el desenvolupament de l'article 13 de l'EBEP. Contingut de l'avantprojecte de Llei bàsica de govern i Administració local de 2007 en matèria de directius locals: línies generals de la regulació proposada	91

Epíleg

Guia bàsica per implantar un sistema de direcció pública professional a les administracions locals.....

99	
A manera d'introducció.....	99
Directius públics professionals i organització	100
Directius públics professionals, racionalització de l'organització i gestió de polítiques públiques	102
Competències dels directius públics professionals.....	104
Algunes notes sobre règim jurídic dels directius públics professionals a l'Administració local.....	111
Bibliografia	115
L'autor	121

La «direcció pública professional»: aplicació al govern local

Introducció. De la politització a la (tímida) introducció d'una burocratització de la direcció pública a Espanya

Del funcionament de les estructures de les administracions públiques espanyoles, amb les excepcions que veurem tot seguit, la figura del directiu públic professional n'ha estat pràcticament absent. Hi ha molts motius perquè això hagi estat així, però sobretot aquesta absència té una explicació total, almenys des de 1978, en l'omnipresència de la política i en la debilitat consubstancial del sistema burocratico-funcionarial.

Potser no s'acabarà de comprendre què és la direcció pública professional i quin paper li correspon si abans no deixem ben establert que aquest espai directiu professional s'enquadra naturalment en els dos pols d'un binomi, com és ara el de les complexes relacions entre política i administració.

A Espanya és oportú de posar en relleu que la pauta dominant ha estat l'ocupació d'aquest espai directiu per persones reclutades políticament, en virtut de la confiança política o personal que oferien a l'òrgan que les nomenava i, en aquest procés de designació les aptituds professionals i d'idoneïtat per exercir el càrrec de naturalesa directiva podien ser tingudes en compte o no ser-ho, però en tot cas, si es valoraven, això era exclusivament des de la perspectiva individual; és a dir, en les nostres administracions públiques els càrrecs directius no s'han proveït mai amb criteris competitius.

Aquesta absència de competició en la provisió de càrrecs de naturalesa directiva ha eliminat d'arrel un dels elements nuclears de la seva configuració com a professionals, perquè el sistema dominant en la provisió de càrrecs directius ha estat la confiança política o, com he remarcat en un altre lloc, el caràcter «polititzat».¹

No és pas menys cert que aquesta politització de l'alta administració (estatal, autonòmica o local) es va produir principalment arran de la implantació del sistema

1. Vegeu el meu treball: *Directivos públicos*. Oñati: IVAP, 2006.

democràtic, després de la Constitució de 1978. Abans, sobretot durant l'etapa franquista (però amb precedents en la dictadura de Primo de Rivera), el model d'alta administració era clarament «burocraticorporatiu»: en general eren els membres dels cossos d'elit els qui eren cridats a exercir funcions directives en el sector públic.

El sistema polititzat de provisió de càrrecs de naturalesa directiva enfondeix les arrels en el vell sistema del clientelisme polític que va regnar a Espanya durant una bona part del segle XIX i començament del XX. La tornada als postulats democràtics, després de quaranta anys de dictadura franquista, va significar, tanmateix, «repestar» en bona mesura els nostres vells dimonis i les patologies ancestrals en la concepció de la cosa pública: la tornada –com diria Varela Ortega– dels «amics polítics».² Així, la concepció patrimonial de la cosa pública, el favor polític, el nepotisme, el vell i injuriat «enxufisme» i un llarg etcètera de xacres i patologies s'anaren assentant còmodament en l'espai de decisió política, sense que la societat espanyola, amb una escassa cultura de la cosa pública, es revestís dels necessaris anticossos per fer cara a aquest mal enormement letal.

S'ha de reconèixer que aquesta concepció tradicional de la direcció pública com un espai reservat a la confiança política va anar mostrant, com tindrem ocasió de veure, algunes esclatxes, d'altra banda no pas gaire profundes. En efecte, l'aprovació el 1996 de la Llei d'organització i funcionament de l'Administració de l'Estat (LOFAGE), pel primer Govern del PP, va recuperar una idea que havia començat a prendre cos durant l'últim Govern del PSOE i que no era altra que l'estructuració de l'«alta administració» en dos tipus d'òrgans, els «superiors» i els «directius». Amb aquesta idea es va introduir a l'Administració de l'Estat la noció d'«òrgan directiu», tot i que amb perfils molt difusos i amb una construcció conceptual molt fràgil. Però el més remarcable és que el model de politització es va reconduir mitjançant la introducció de criteris burocraticorporatius per al nomenament dels titulars d'aquests òrgans.

Si bé aquesta relativització del model de direcció pública polititzat va tenir una prolongació en l'espai local de govern, per mitjà de la Llei 57/2003, la veritat és que el sistema no havia canviat substancialment, sinó que únicament va preveure que determinats càrrecs directius de les administracions de l'Estat i local (només en els municipis de gran població) s'havien de proveir entre persones que acreditessin prèviament tenir la condició de funcionaris públics de cossos o escales en què, per ingressar, s'exigís titulació superior.

Aquesta correcció, lleu però important, no es va produir fins ben avançada la dècada dels noranta pel que fa a l'Administració de l'Estat, i fins a començament d'aquest segle pel que fa a l'Administració local (municipis de gran població). I això va ser tan sols per a determinats càrrecs de naturalesa directiva, mentre que, d'al-

2. Vegeu la seva excel·lent obra *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Madrid: Alianza, 1977.

tra banda, s'admetien excepcions a la regla general, és a dir, que fossin nomenats titulars d'òrgans directius persones que no tinguessin els requisits ja esmentats.

L'operació de «maquillatge» a què ens referim va ser revestida amb el vernís del «principi de professionalització de l'Administració general de l'Estat», en paraules de l'exposició de motius de la LOFAGE.³ Sota aquestes premisses, qualsevol ingenu podria pretendre extreure que s'havia produït un canvi de paradigma: del model polititzat havíem passat, sense solució de continuïtat, al model «professional» de direcció pública. Res, però, més allunyat de la realitat.

En efecte, allò que la LOFAGE va fer no va ser res més que posar ben clar sobre la taula una pràctica que ja era comuna en l'Administració de l'Estat: els càrrecs de titular de determinats òrgans directius (només d'uns quants, com eren les sotssecretaries, secretaries generals tècniques, direccions generals i subdireccions, com també els de subdelegats del Govern) s'haurien de proveir entre funcionaris públics de qualsevol administració pública pertanyents a cossos i escales per a l'ingrés en els quals s'exigís titulació superior. Solament s'admetien excepcions en el cas de les direccions generals, sempre que el Decret d'estructura orgànica del departament ministerial corresponent ho preveïés així.

Intentar extreure d'aquesta regla, que té l'excepció corresponent, que el model de direcció pública implantat a partir del 1997 és el «professional», no deixa de ser un excés d'optimisme del legislador del moment. L'única cosa «professional» del model era que el nomenament havia de recaure en aquest tipus de funcionari públic. El nomenament continuava essent lliure (i, doncs, discrecional), i el cessament, també. Malgrat això, s'indicava que els titulars dels òrgans directius eren nomenats «atenent a criteris de competència professional i experiència, en la forma establerta en aquesta Llei [...]» (article 6.10 LOFAGE), però allà no es deia res respecte a l'acreditació d'aquesta (indefinida) «competència professional i experiència».

Deturem-nos a observar un fet: el nomenament es feia «atenent» a aquests criteris difusos i mai concretats; això deixava simplement a l'òrgan que portava a terme el nomenament un marge amplíssim de discrecionalitat. Perquè la dada determinant d'aquest sistema –després traslladat a l'àmbit de l'alta administració dels municipis de gran població– era bàsicament que es tractava d'un sistema no competitiu.

I aquí tenim, efectivament, l'element determinant i crucial. Un sistema de direcció pública «professional» no pot existir si prèviament no hi ha un sistema competitiu en la provisió dels tals càrrecs directius, és a dir, que els diferents aspirants a aquest càrrec directiu puguin presentar la seva candidatura, els òrgans encarregats del nomenament valorar la idoneïtat dels diferents aspirants per proveir-la

3. Així s'expressava l'exposició de motius de la LOFAGE: «Com a garantia d'objectivitat en el servei als interessos generals, la Llei consagra el principi de professionalització de l'Administració general de l'Estat, en virtut de la qual els sotssecretaris i secretaris generals tècnics, en tot cas, i els directors generals amb caràcter general, són alts càrrecs amb responsabilitat directiva i hauran de ser nomenats entre funcionaris per als quals s'exigeixi titulació superior».

i, en darrera instància, que el nomenament recaigui sobre alguna de les persones que prèviament hagin demostrat que posseeixen els coneixements, les habilitats i aptituds (és a dir, les competències) que es requereixen per a l'exercici del càrrec directiu en qüestió.

Siguem honestos i francs. Allò que va fer la LOFAGE no va ser sinó una operació molt més simple: va blindar una bona part dels òrgans directius de l'Administració general de l'Estat per als funcionaris pertanyents als cossos d'elit d'aquesta mateixa Administració. En realitat, insisteixo, va posar en «negre sobre blanc» una pràctica que ja es produïa en aquesta administració pública, si bé amb una desigual intensitat, des de l'inici de la reimplantació del sistema democràtic.

A partir de l'aprovació de la LOFAGE, la política i, per tant, els aparells dels partits polítics es van trobar amb un «dic» o «barrera» que els impedia nomenar sotssecretaris, secretaris generals o directors generals les persones que no pertanyessin a la nòmina dels cossos d'elit de l'Administració general de l'Estat. Aquesta simple opció normativa, si bé de fonda incidència sociològica, ha tingut tanmateix importants conseqüències polítiques: encara que naturalment els partits polítics nomenen «funcionaris militants» dels seus propis rengles o persones afins (o presumptament afins) amb la seva línia política, el fet cert és que en molts casos l'«esperit de cos» té més força que l'afinitat a determinades sigles, i aquest nivell directiu es mostra com a element de reacció o de bloqueig de determinades polítiques públiques que volen engegar els responsables polítics dels diferents departaments.

Tothom que conegui amb un cert detall l'Administració general de l'Estat pot convenir que, per exemple, un dels factors actuals de resistència a les polítiques de descentralització (com és el cas, sense anar més lluny, del desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006) troba la clau explicativa en aquesta dada. I no és pas l'únic exemple: els responsables «polítics» ministerials (ministres, secretaris d'Estat i secretaris generals, principalment) han de deixar en mans d'aquesta tecnoestructura burocraticorporativa (que són, no ho oblidéssim, els càrrecs directius de l'Administració general de l'Estat) el disseny i la posada en pràctica de moltes polítiques públiques.

A l'argument anterior es pot objectar que l'única cosa que fa la LOFAGE és requerir la pertinença del funcionari a un cos o escala de titulació superior, independentment de l'administració pública de procedència. Això és així sobre el paper. De fet, però, podríem comptar amb els dits d'una mà els titulars d'òrgans directius de cada ministeri que no són funcionaris de l'Administració de l'Estat i, alhora, membres dels cossos d'elit. Quants funcionaris de les administracions autonòmiques o locals han estat nomenats titulars d'òrgans directius en els diferents departaments ministerials en les últimes legislatures? Fent-ne el recompte, se'n poden treure les preceptives conclusions.

A més a més, aquest procés, com hem vist, no és cap «professionalització» de la direcció pública ni res que s'hi assembli. A tots els trets ja esmentats s'afegeix que la «competència professional» i l'«experiència» dels qui són nomenats titulars d'aquests òrgans directius els són reconegudes com a funcionaris, no pas com a directius públics. No crec que calgui insistir encara més en aquesta idea, d'altra banda ben clara: es pot ser un funcionari públic excel·lent i, alhora, un pèssim directiu.

Sobre aquesta idea em deturaré immediatament, però convé que ens anem espolsant una concepció molt establerta que consisteix a presumir que tenir la condició de funcionari públic (i encara més si es pertany a «cossos d'elit») ja habilita per exercir funcions directives. Dit en termes encara més rotunds: és una autèntica fal·làcia pretendre fer valer el nombre de temes que s'han superat en una oposició per justificar les aptituds que una persona té d'ocupar càrrecs de naturalesa directiva. Una persona pot ser un excel·lent fiscal, jutge o advocat de l'Estat, però això no farà que aquestes qualitats professionals es projectin sobre la direcció pública professional. I encara més: hi ha casos «sonats» de persones pertanyents a cossos d'elit de l'Administració que han demostrat la seva ineptitud «professional» per dirigir un sector de l'administració pública o ser titulars d'un lloc de responsabilitat directiva. Tots en tenim ben presents exemples abundants.

Aquest «model LOFAGE» de direcció pública ha estat importat, d'una manera molt difuminada i desigual, en algunes comunitats autònomes. No obstant això, per regla general les comunitats autònomes han seguit configurant els càrrecs de naturalesa directiva dins de la categoria d'«alts càrrecs» i com llocs d'exclusiva confiança política. El vell model polititzat continua –amb excepcions de matis que no vénen al cas– plenament assentat a les comunitats autònomes, i això no és obstacle perquè en molts casos aquests llocs d'alts càrrecs es proveeixin amb persones de procedència funcional per raons que ara no poden ser explicitades. Però aquesta darrera precisió no canvia pas l'arrel del model; només en matisa l'aplicació.

Si m'he aturat amb un cert detall a examinar aquest pretès (i fracassat) canvi de paradigma, això és, de la transició d'un model polititzat «pur» a un de «polititzat» amb dosis innegables del model burocraticorporatiu, és perquè, d'una manera bon punt insòlita aquest model LOFAGE es va traslladar, amb correccions que ara no són del cas, als municipis de gran població per mitjà de la reforma de la Llei de bases de règim local que va tenir lloc el 2003. Aquest és un punt en el qual em detindré en passatges posteriors d'aquest treball, però ara com ara ja val que indiquem que aquesta translació es va portar a terme de forma «descontextualitzada» i, com tantes altres reformes que es fan en aquest país, sense gens ni mica d'anàlisi de quins en podien ser els efectes reals. Aquesta translació als municipis de gran població del sistema LOFAGE implicà que s'introduís en l'espai de govern local una figura similar als «alts càrrecs», però vestida (o transvestida) de personal directiu en la mesura que és titular d'un òrgan directiu d'aquesta Administració local. Tanmateix, aquesta translació s'ha fet amb molts dèficits i no pas poques lla-

cunes i, com veurem, això complicarà a l'excés l'articulació d'un sistema racional de direcció pública en l'àmbit local.

Aquest model mixt de direcció pública, amb components burocràtics i polititzats que ha estat implantat en l'Administració general de l'Estat i en els municipis de gran població, té un alt nombre d'hipoteques, herència de les concepcions de la cosa pública que encara subsisteixen en el nostre subconscient col·lectiu. Per definició, tot model «mixt» té un element que domina l'altre, perquè el correcte equilibri no deixa de ser un objectiu a què mai no s'arriba. En el binomi «burocràtic/polititzat» és obvi que domina el segon element; és a dir, l'important per designar una persona com a titular d'un òrgan directiu és que aquell que la designa confii políticament en la persona designada. L'element burocràtic (ser funcionari públic de cos o escala de titulació superior) és un requisit, però entre l'univers de persones que poden acreditar el tal requisit (desenes de milers), l'òrgan que fa el nomenament designarà aquella persona respecte a la qual –almenys es presumeix– tingui plena «confiança política» (perquè és militant, simpatitzant, pròxim o, almenys, se suposa que «no és dels altres»).

De vegades hom té la impressió d'estar en un procés permanent de «reinvençió de l'aigua calenta». Amb tot, però, sense ganes de caure en un escepticisme fàcil, s'ha d'indicar que les tímides limitacions que es van introduir a la LOFAGE i a la LBRL per nomenar titulars dels òrgans directius han estat un petit avenç, almenys en la línia d'assajar la dissecció –sempre difícil– entre òrgans de naturalesa política i òrgans de caràcter directiu professional, i també, tot i que en menor mesura, perquè en aquesta normativa més aviat poruga es van incloure conceptes com és ara «professionalització», «competència professional», «experiència» i «responsabilitat per la gestió», que ja figuraven al Projecte de Llei d'organització elaborat pel govern socialista l'any 1996 i que tenen una connexió ben estreta amb la direcció pública professional.

Fóra raonable de pensar que aquesta normativa (o aquesta institucionalització fràgil, com en diré després) de la funció directiva pot representar una mena de model de transició cap a allò que hauria de ser un sistema de direcció pública professional a les nostres administracions públiques, incloent-hi, no cal dir-ho, les administracions locals. En tot cas, aquest objectiu és farcit de dificultats. Hi tornaré a l'apartat final d'aquest primer epígraf.

El model professional de direcció pública: breus reflexions

Pel que he exposat fins ara es pot arribar fàcilment a la conclusió que, a pesar de la retòrica amb què es decoren les lleis, a les administracions públiques espanyoles no hi ha hagut un model professional de direcció pública. Per ratificar aquesta asserció, res més oportú que assajar una descripció dels elements que defineixen un model de direcció pública com a model «professional».

La direcció pública es qualifica de «professional», com l'adjectiu mateix ja indica, quan de l'exercici d'aquesta funció se'n fa una professió determinada. Pot semblar un argument circular, però no ho és pas. Vegem-ho.

Si parem atenció a la direcció en el sector privat, immediatament advertirem que les persones que dirigeixen una activitat empresarial o un departament d'una empresa són, en general, professionals de la direcció. És possible, però, que totes aquestes persones tinguin una titulació acadèmica concreta i, en general, que inicialment hagin exercit una activitat professional vinculada en major o menor mesura a aquesta titulació. Però, arribat un moment, han deixat de ser enginyers, economistes, metges o advocats, per passar a ser directius, d'un departament concret (màrqueting, finances, comercial, recursos humans, etc.) o bé com a gerents d'una empresa. El fet remarcable d'aquesta situació és que aquestes persones exerceixen una carrera «professional» en el camp de la direcció i, també generalment, no tornen mai més a ocupar funcions professionals vinculades exclusivament amb la seva titulació acadèmica.

En realitat, si al sector públic volem establir una direcció pública «professional», l'articulació institucional s'hauria de fonamentar sobre aquests mateixos paràmetres. Podríem suposar que tot funcionari o empleat públic que assumeix funcions de direcció en el sector públic ha optat per una via professional determinada. Per tant, en un determinat moment de la seva carrera professional aquest funcionari o empleat públic deixarà les funcions pròpies del seu cos, escala o lloc de treball i es dedicarà de ple en una nova activitat professional, com és de dirigir la cosa pública.

Aquest esquema d'institucionalització de la funció directiva és l'existent en alguns països. Amb tots els matisos que s'hi vulguin incorporar, aquest model és el del SES (Senior Executive Service) de l'administració federal nord-americana. Amb una menor intensitat en la seva estructuració, el model britànic del Senior Civil Service hi té certs trets comuns en els llocs directius. I igualment el model de la *dirigenza* a Itàlia beu en certa mesura d'aquestes mateixes fonts.⁴

4. Sobre aquests temes es pot consultar, entre altres títols: F. MERLONI, *Dirigenza Pubblica e amministrazione imparziale*, Bolonya: Il Mulino, 2006; M. SANCHEZ MORÓN (coordinador), *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid: INAP, 2006; i L. MAESO, «Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España», *Comisión de estudio del estado actual y perspectivas de la Administración General del Estado*, document de treball, gener, 2007.

Al marge d'aquests exemples i d'altres que hi podrien ser comparats, la idea força d'aquesta concepció de direcció pública professional és ben precisa: la funció de dirigir el sector públic és una activitat professional diferent de la d'exercir funcions professionals pròpies d'una determinada titulació o activitats estrictament funcionaries vinculades amb un cos o escala. A més a més, és una activitat professional a la qual la persona dedicarà en el futur tot el temps i totes les energies i, doncs, no té (o no hauria de tenir) «marxa enrere»; en altres paraules, una persona que ocupa un nivell directiu no hauria de tornar a exercir funcions pròpies dels funcionaris o empleats públics. Dirigir no és una activitat amb bitllet d'anar i tornar, o no ho hauria de ser. Tot amb tot, aquestes apreciacions, les compartim o no (això ja és una altra qüestió) són de projecció molt difícil sobre el nostre espai directiu en el sector públic.

Tanmateix, en aquest marc conceptual, la direcció pública professional com a «tipus ideal» s'hauria d'assentar, per tant, en aquesta primera premissa: els directius públics són persones reclutades mitjançant processos competitius per les administracions públiques en funció dels seus coneixements, destreses, aptituds, habilitats i actituds per dirigir un determinat àmbit o sector del públic.

Evidentment, aquestes persones han de tenir coneixement del context i del medi en què han d'ocupar la seva activitat professional; per tant, és habitual que en tot model de direcció pública professional, fins en els que poden qualificar d'«oberts» (és a dir, en aquells en què per a aquests càrrecs directius poden competir tant persones procedents del sector públic com del privat), la major part dels directius provinguin del planter funcional. Al Regne Unit, per exemple, a pesar que els llocs de director executiu de les agències són oberts a persones que procedeixen del sector privat, més del vuitanta-cinc per cent dels llocs directius són coberts per personal procedent del Civil Service. I aquesta regla és la general en tots els països. Hi ha altres sistemes que s'articulen fins i tot com a «models tancats», i a aquests llocs directius no hi poden aspirar més que persones provinents del sector públic.

Les causes de l'escassa presència de directius públics procedents del sector privat en els models de direcció pública professional són evidents. D'una banda, hi ha la necessitat que el directiu públic conegui el context normatiu singular (les regles de funcionament en matèries com és ara pressupostos, contractació, recursos humans, procediment, etc., que difereixen substancialment del sector privat), com també que és imperiós que el directiu estigui familiaritzat amb el peculiar entorn institucional en què ha d'exercir les seves funcions (cicle polític, paper de l'oposició, control parlamentari o de l'assemblea, control dels mitjans de comunicació, etc.). No és pas menys evident que el directiu públic haurà de tenir present una sèrie de valors que informen tota la seva actuació i que han d'inspirar el seu funcionament dins els estàndards de l'ètica pública: els valors i principis constitucionals i estatutaris, la condició de gestor d'interessos públics (amb tot el que això implica), la rectitud en la gestió i el decòrum de la seva imatge externa, i a això po-

dríem afegir un llarg etcètera. De tot plegat, en tornarem a parlar en un altre moment d'aquest treball.

D'altra banda, és evident que, generalment, el sector privat retribueix més els seus directius que no el públic; no és gaire freqüent, doncs, el transvasament d'aquell en aquest. En efecte, no és habitual que persones que exerceixen la seva carrera professional de direcció en el sector privat vinguin a treballar en el públic. Les diferències retributives poden ser (de fet ho són) un fre a aquest transvasament, però també és un fet que, com hem dit, el context normatiu i àmbit institucional són radicalment diferents; això comporta un cost addicional d'aprenentatge, i els seus efectes generen no pas poques dificultats d'adaptació del qui arriba del sector privat al públic i, així mateix, genera notables disfuncions a les mateixes administracions públiques que incorporen aquest tipus de personal. Tret de casos de serveis finalistes (i tanmateix amb moltes cauteles) o en àmbits molt específics (serveis financers), els supòsits de transvasament de directius del sector privat al sector públic se solen saldar amb fracassos rotunds en el procés d'adaptació i gestió i amb costos addicionals de considerable magnitud per a l'organització que s'ha arriscat en aquesta singular opció per captar saba directiva en el sector privat. D'aquests fracassos també en podríem aportar exemples innombrables.

En tot cas, l'obertura o tancament dels models de direcció pública varien molt segons els països i els contextos. Les diferències entre sector públic i privat són molt acusades en els sistemes administratius continentals d'herència francesa, però aquestes «distàncies» són sens dubte menors en els sistemes anglosaxons i en els models administratius dels països nòrdics.

A més a més, la professionalització de la direcció pública implica que els qui hauran d'ocupar aquestes funcions directives disposin de coneixement, experiència i una pràctica professional prèvia en aquest sector o àmbit d'activitat. És per això que en el món anglosaxó aquest estrat directiu s'ha encunyat l'expressió Senior Civil Service. Dit d'una altra manera, els qui accedeixen a dirigir el sector públic han de ser persones amb certa edat, maduresa i experiència: la funció de dirigir les coses públiques demana coneixement previ i, per tant, conceptualment parlant, no és admissible que una organització pública sigui dirigida per una persona sense experiència que ha accedit fa quatre dies a la funció pública. Aquí es pot endevinar una diferència notable entre el sector públic i el privat (almenys en determinats països amb desenvolupaments institucionals forts, però no és aquest el nostre cas), ja que l'edat i la maduresa (tant com el coneixement que dona l'experiència) són ara com ara un valor encara apreciat en l'entorn públic desenvolupat institucionalment, perquè en aquests casos es desconfia del directiu «novell» (i fins i tot se'n fuig), que seria incapaç d'assumir tasques complexes com la gestió d'un determinat àmbit públic.

Malgrat això, aquesta opció pel «directiu sènior» no és generalitzada, vist que moltes administracions públiques, amb desenvolupaments institucionals deficients

i amb escassa cultura de la direcció pública, s'han vist «encomanades» per l'«estil» del sector privat i comencen de considerar que la qüestió fonamental, també en la direcció pública, és de «rejuvenir les plantilles». A part de l'estretor de mires que presenta aquest argument, és sorprenent de veure determinades organitzacions públiques llençar literalment a les escombraries el coneixement adquirit amb uns pressupòsits conceptuals tan limitats. El cost que això té per al funcionament del sector públic no és fàcil de calcular, però diguem per endavant que no és una operació que surti «gratis» ni tan sols que manqui d'efectes. Les administracions públiques de contextos institucionals desenvolupats no s'arriscarien mai a eliminar el coneixement dels seus directius professionals «sènior» i, encara menys, amb arguments tan poc assenyats com el del «canvi generacional»: la direcció pública, pot ser totalment exercida pels qui no disposen encara de les competències necessàries per al seu desenvolupament? És una pregunta que es pot respondre cadascú.

La direcció pública no és tampoc una cosa que s'adquireixi en cursos de formació o en els nombrosos, costosos i, de vegades, escassament útils (per descontextualitzats) programes de les anomenades «escoles de negocis». Com assenyalava Mintzberg amb prou encert, ensenyar a dirigir a algú que no ha dirigit mai és com pretendre ensenyar psicologia a qui no ha conegut mai un ésser humà. El que és raonable, com analitzarem en moments posteriors d'aquest estudi, és que la formació de directius sigui una eina de la qual es faci ús per capacitar aquelles persones que ja ocupen funcions directives o que es troben en posicions predictives. Sens dubte, la formació és un element central en el desenvolupament de les capacitats directives. Però de dirigir no se n'aprèn a l'aula i sense contacte previ amb les organitzacions. La formació de directius ha de ser configurada com un element més del sistema d'organització i gestió de recursos humans en una administració pública i, en general, com un mitjà de capacitar aquells alts funcionaris que acrediten les aptituds i actituds requerides per ocupar les funcions en qüestió.

La professionalització de la direcció pública requereix, així mateix, l'existència acumulada d'una altra sèrie d'elements que són necessaris per al desenvolupament d'aquest model o «tipus ideal». Són els següents:

1. En primer lloc, qualsevol model de direcció pública professional es fonamenta prèviament sobre la base de descriure amb precisió quin és el perfil exacte del lloc directiu que es pretén proveir. El perfil del lloc directiu és l'element nuclear sobre el qual s'ha d'articular posteriorment un correcte procés de selecció o identificació de les persones que poden ocupar aquestes funcions i tasques directives.

2. En segon lloc, el model professional de direcció pública exigeix un procés de selecció que tingui caràcter competitiu i, en conseqüència, que s'inspiri en els principis de mèrit, capacitat i idoneïtat. Es tracta d'identificar, per aquest procés, quins candidats tenen les competències per ocupar el lloc de caràcter directiu. Aquest procés pot estar a càrrec d'oficines de selecció pròpies de les entitats del sector públic o ser encarregat a empreses especialitzades. El resultat del procés

pot ser identificar la persona que té les millors competències o també identificar quins candidats demostren tenir les competències mínimes requerides per al lloc directiu, i deixar un marge de discrecionalitat a l'òrgan que l'haurà de nomenar, amb la finalitat que sigui aquest que, en funció d'una altra sèrie de variables (empatia, sintonia personal, gènere, etc.) i, si escau, amb les prèvies d'entrevistes (o qualsevol altra prova de caràcter complementari), triï la persona adequada. Allò que invariablement exigeix el model professional és «competència», o si ho preferiu, publicitat i lliure concurrència.

3. En tercer lloc, el directiu públic ha de tenir competències pròpies o delegades. Sobretot ha de disposar d'uns marges raonables d'autonomia de gestió en matèries com és ara l'organització, recursos humans i gestió pressupostària. Sense aquesta autonomia de gestió és molt difícil parlar de direcció pública professional, perquè si les decisions sobre organització, personal i pressupostos són centralitzades, el marge de maniobra que tindrà un directiu públic serà francament reduït.

4. En quart lloc, el model de direcció pública professional es fonamenta en l'existència d'un marc de responsabilitat directiva o gerencial. En efecte, la direcció pública professional no és sinó una peça més en l'engranatge d'un sistema de gestió basat en un procés de racionalització que arrenca de la definició precisa dels objectius de l'organització i de l'articulació d'un contracte de gestió (acord de gestió o contracte programa) en el qual s'exposaran aquests objectius, es determinaran els recursos personals, materials i financers que se li assignen, i s'establiran els indicadors en virtut dels quals aquesta gestió serà avaluada. Es tracta, sens dubte, de la peça mestra del model, però que està directament imbricada amb l'autonomia de gestió derivada de les competències pròpies o delegades de què ha de disposar tot directiu públic. És, així mateix, la qüestió més complexa d'articular tècnicament, i del seu bon disseny i execució en depèn la coherència final del model.

5. En cinquè lloc, i complementant el punt anterior, el model requereix un sistema d'incentius o, amb paraules més gràfiques, un sistema de «premis i càstigs». Els incentius poden ser de moltes classes, però habitualment els de caràcter retributiu són els més generalitzats (si bé es podria motivar el personal amb altres formes d'incentius no retributius). Si se superen els objectius, no hi ha dubte que el directiu ha de ser gratificat econòmicament, i si no s'hi arriba, ha de veure minvats els seus ingressos. En conseqüència, les retribucions variables són un dels elements nuclears del model. Amb tot, tampoc no s'ha de magnificar aquest element. Com posa en relleu un recent estudi de l'OCDE sobre el Senior Civil Service, en diferents països les retribucions variables dels directius públics es mouen en general en una forquilla que oscil·la des del cinc al quinze per cent de les retribucions totals.⁵

5. L'OCDE va publicar el 2003 un important document titulat *Managing Senior Management. Senior Civil Service Reform in OECD member countries*. L'any 2008 ha elaborat un altre document titulat *The Senior Civil Service in National governments of OECD countries*. I és també de notable interès en aquests temes el document elaborat per A. MATHESON, B. WEBER, N. MANNING i I. ARNAUD, titulat (en la seva versió francesa) *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*. OCDE, 2007.

6. Finalment, en sisè lloc, l'element que tanca el model. Em refereixo a la transcendental qüestió del «cessament» del directiu públic. En el model professional de direcció pública el cessament només pot obeir al transcurs del període per al qual el directiu havia estat contractat o a causes derivades d'uns resultats insuficients en la gestió. No hi cap el cessament discrecional «per pèrdua de confiança», perquè aquesta idea col·lideix frontalment amb la concepció que alimenta el model en si. En efecte, si una persona ha estat designada perquè disposa d'unes competències professionals acreditades en un procés competitiu, si se li han marcat uns objectius i ha estat dotada d'instruments per aconseguir-los, si obté uns resultats bons o extraordinaris en la seva gestió i rep les compensacions oportunes a aquest efecte, quin sentit tindria fer-la cessar en l'exercici del seu lloc directiu per pèrdua de confiança? Hi volem insistir: en el model professional de direcció pública la confiança política no té camp de joc, és un element estrany al model i, per tant, inaplicable. Aquesta afirmació no ha d'impedir, com ja hem vist, un cert marge de llibertat (o de discrecionalitat) en el procés de designació, sempre que els diferents candidats hagin acreditat que disposen de les competències i de l'experiència necessàries per ocupar el lloc directiu en qüestió.

Aquests són, en conseqüència, els elements o notes que caracteritzen la direcció pública professional com a «tipus o model ideal». Per poder parlar realment en sentit ple que una determinada organització pública ha incorporat la direcció pública professional al seu esquema de funcionament, hauríem de contrastar si disposa de tots els elements de què hem fet esment en aquestes pàgines. En defecte d'un o més d'aquests elements, podem parlar d'un model incomplet de direcció pública professional o, en certs casos, d'un model de transició, sempre que resulti clar que l'objectiu final a aconseguir és el citat.

Les dificultats del procés d'implantació d'una direcció pública professional en el sistema polític espanyol. Especial atenció als poders públics locals

Si partim del pressupòsit que una direcció pública professional només és la que disposa dels elements enunciats, serà fàcil de concloure que som molt lluny d'aquest model. En efecte, la major part de les nostres administracions públiques continuen essent captives d'un sistema de direcció pública molt lligat al cicle de la política i a les veleïtats del món de la política. Amb les excepcions exposades del model LOFAGE i de la LBRL (municipis de gran població), com també d'altres que examinarem tot seguit, la confiança política continua essent el motor principal del funcionament de la direcció pública.

Amb aquest punt de partida, causa, en principi, una relativa sorpresa la decisió adoptada pel legislador bàsic, que en el subtítol I del Títol II de l'EBEP qualifica de professional la direcció pública. Aquesta caracterització no hauria de ser neutra i més endavant n'examinarem l'abast exacte. Ara com ara ens bastarà de subratllar que, si realment es vol implantar una direcció pública professional en el nostre sector públic (més exactament a les nostres administracions públiques), encara tenim un bon camí a córrer.

Tanmateix, ni que sigui amb una enorme timidesa, alguns passos es van fent. Un exemple d'aquests tímids passos és l'Administració general de l'Estat, concretament les agències estatals per a la millora dels serveis públics, creades a partir de la regulació inclosa a la Llei 28/2006, com també certes experiències en determinats governs locals. Les comunitats autònomes, en canvi, van a un pas molt més ressaltat en aquesta obstinació, potser esperant que es configuren els diferents models d'ocupació pública a conseqüència del desenvolupament del nou marc normatiu bàsic derivat de l'EBEP. Només les Illes Balears han regulat molt precàriament la figura del directiu públic, però sense cap esment del qualificatiu «professional». Pel que fa a les altres comunitats autònomes, hi impera la confiança política com a mitjà de provisió dels càrrecs directius que s'enquadren dins la categoria d'«alts càrrecs» i en els llocs de treball de lliure designació en l'alta funció pública. A tot estirar, en el cas de certes lleis autonòmiques que regulen l'administració o l'organització s'ha inclòs el requisit que els càrrecs de directors generals siguin coberts «preferentment» entre funcionaris públics. I poca cosa més.

La clau de comprensió d'aquest problema la trobem, per tant, en el fet que partim d'una situació en què la confiança política (o, si s'escau, personal) és l'element central del model de direcció pública, perquè en el model «mixt», això és, «burocraticopolititzat», l'element de la confiança també acaba essent la peça determinant del sistema de provisió i cessament d'aquests càrrecs directius.

Si volem avançar cap a un model de direcció pública professional, els primers que cal convèncer són els polítics, vist que la primera lectura que porta a terme el

personal d'extracció política (sens dubte la lectura més simple i escassament depurada) és que amb la implantació d'un sistema de direcció pública professional aquest personal perd espai de poder. Dit d'una altra manera, l'objecció típica del polític a aquest sistema és que ja no podrà formar «equips» lliurement com fa uns quants anys i, en conseqüència, ja no podrà designar i fer cessar amb la llibertat gairebé absoluta de què abans disposava. El polític de mires estretes pensa, per tant, que el model de direcció pública professional retalla el seu marge de manobra, el «lliga de peus i mans» i l'impedeix de nomenar o separar aquell que a cada moment consideri pertinent.

Sens dubte la reflexió anterior ha de ser matisada. Realment no és un determinat tipus de polític el que manifestarà les seves resistències a la implantació del model de direcció pública professional, sinó que són precisament els partits polítics, amb els seus propis aparells, que demostren una resistència ferotge i contundent al canvi, perquè en aquestes estructures encara hi ha una concepció de la cosa pública molt marcada per concepcions patrimonials i de malfiança davant tot aquell que no manifesta externament les seves afinitats ideològiques cap al partit que governa. Es tracta d'una concepció enormement vella i periclitada, amb efectes letals per a les organitzacions públiques i per a les mateixes polítiques públiques, però que té arrels molt fondes en tots els partits polítics, del carís ideològic que siguin.

Canviar aquest estat de coses no és fàcil. Es poden canviar lleis o reglaments amb més o menys dificultat, però quan es tracta de canviar mentalitats, el problema es multiplica. I encara més si es tracta de concepcions ancorades en el més profund del subconscient col·lectiu.

Dit ràpidament, als polítics i als partits polítics cal fer-los entendre, amb arguments i amb fets que els ho demostrin amb tota diafanitat i d'una manera fefaent, que el model de direcció pública professional és molt més efectiu per promoure les polítiques públiques del govern, i que a termini mitjà els seus resultats seran infinitament més bons que els obtinguts per un sistema com l'actual. I tanmateix les resistències seran ferotges.

He tingut múltiples ocasions de plantejar aquesta qüestió a determinats polítics de diferents àmbits de govern. En general, hi ha dos tipus de reaccions. La més comuna és tancar-se en rodó i argüir que el model actual els deixa llibertat de moviment per nomenar i separar lliurement. L'argument addicional és que han guanyat les eleccions, han d'engegar el seu programa polític i, en conseqüència, han de tenir les mans lliures per formar equips cohesionats que puguin desenvolupar aquestes polítiques.

L'argument és, certament, una mena de reedició, per cert bastant tronada, de la doctrina de l'Spoil system que va construir el president dels Estats Units Andrew Jackson, allà pels volts dels anys vint del segle XIX: qui guanya les eleccions s'enduu el botí. El problema central d'aquest raonament resideix que, si bé és democràticament irreprotxable l'argument que qui guanya les eleccions ha de governar, ja no

ho és tant que qui guanya les eleccions té patent de cors per nomenar i despatxar els nivells intermedis o alts càrrecs directius de la respectiva administració pública.

De fet, la pràctica totalitat de les democràcies avançades han resolt raonablement aquest dilema i han anat configurant sistemes institucionals de direcció pública amb elements com més va més acusats de professionalitat. En aquest punt, com ja he indicat més amunt, Espanya té un notable subdesenvolupament institucional, derivat, no en dubtéssim pas, de la nostra feble cultura política i el nostre fragmentat desenvolupament democràtic, que s'ha vist trencat en diferents moments històrics per pràctiques autoritàries o dictatorials.

Entre la bateria dels pretesos motius que s'esgrimeixen com a «escut», n'hi ha un en què em voldria deturar, pel seu potencial retòric enorme i pel fort caràcter destructiu. Em refereixo a l'argument de «formar equips», que possiblement és una de les manifestacions més perverses d'aquesta manera de raonar. En efecte, sota el pretext de «formar equips» es decapiten constantment les estructures directives dels diferents governs i, cosa més greu, es dessagna el coneixement i la continuïtat de les diferents polítiques públiques. En un escenari en què una bona part de les polítiques públiques (en matèries com ara infraestructures, ensenyament, sanitat, medi, etc.) són polítiques de cicle llarg o, més ben dit, que sobrepassen de bon tros l'abast d'una legislatura, no resulta ni poc ni gens convenient (per no dir completament inoportú) optar per fer canvis d'«equip» cada vegada que el responsable polític canvia o cada vegada que hi ha un canvi de color polític. El cost que tenen tots aquests canvis sobre el funcionament del sector públic (o, dit més directament, sobre la societat i el sistema econòmic) encara no els ha avaluat ningú, però intuïtivament puc indicar que són altíssims.

Amb tot, l'argument de «formar equips» amaga alguna cosa més fosca. Sens dubte és un bon argument per allò de fomentar la «cohesió ideològica» del quadre de comandaments d'una determinada organització, però també serveix per generar lleialtats infrangibles, absència de tota traça, per petita que sigui, de crítica o censura d'una determinada decisió política i, en el pitjor dels casos, un mitjà espuri de «col·locar» els fidels, amics o, fins i tot, parents més o menys pròxims. Però encara té efectes més letals per al sistema polític, ja que serveix per diluir i, si cal, per desviar les responsabilitats polítiques en què poden incórrer els responsables polítics màxims d'un determinat govern o d'un departament determinat. En força casos els nostres polítics (ministres, consellers, alcaldes) han fugit d'assumir responsabilitats polítiques directes en afers de notable envergadura fent plegar «comandaments intermedis» (això és, càrrecs directius) de la seva respectiva entitat o departament. Tots tenim ben presents diversos casos d'aquesta naturalesa.

Però, afortunadament, hi ha un altre tipus de reacció dels polítics enfront d'aquesta proposta d'implantar un model de direcció pública professional. Es tracta del que podem denominar la resposta positiva o «constructiva» enfront d'aquesta implantació. Encara no són gaires els polítics que s'enfronten a aquests afers

amb visió estratègica i que fugen com del dimoni d'aquesta concepció patrimonial i lligada al cicle polític immediat (una perspectiva que gosaria qualificar de vol gal·linaci) de la direcció pública. Però hi comença a haver una nova generació de polítics que confien plenament en la gestió i la racionalitat de la gestió, i que busquen resultats òptims que millorin la qualitat de vida dels ciutadans, havent trobat en la importació d'alguns elements del model de direcció pública professional una ajuda per arribar en aquests objectius.

Certament, aquests polítics amb visió estratègica, que són conscients que invertir en una direcció pública professional és introduir factors de racionalització i modernitat en els aparells públics, es troben avui principalment en el món local. Són normalment alcaldes que s'adonen que introduint millores en aquests àmbits el resultat de la gestió municipal (i, en conseqüència, els serveis prestats al ciutadà) seran de més qualitat.

Aquests alcaldes, amb visió i liderat, poden canviar el cicle descrit anteriorment. Però la situació de partida no els serà pas fàcil. Probablement no trobaran gaire comprensió en els seus aparells dels partits polítics, que pressionaran perquè s'incorporin a la nòmina de la direcció pública persones amb «lleialtat contrastada». Amb tot, la política municipal té un avantatge enfront de l'autonòmica i l'estatal, i és que, amb excepcions molt singulars, els alcaldes tenen més autonomia de gestió i, també en general, es mantenen en el càrrec durant uns quants mandats, i això els permet engegar polítiques de llarg abast que no visquin lligades al curt termini del mandat de la legislatura.

En realitat, l'opció per un model de direcció pública professional no hauria d'aixecar, des d'un pla merament conceptual, unes resistències tan fortes. Els arguments a favor de la implantació del model professional són contundents i, a més a més, tenen a favor el contrast empíric, ja que són models ben establerts en països desenvolupats tant econòmicament com democràticament. Tanmateix, hi ha factors «culturals» que, impregnats d'unes notables dosis d'ignorància, continuen alimentant resistències enormes a la introducció de qualsevol model que faci de la professionalitat el valor determinant per a l'exercici de càrrecs de naturalesa directiva.

El model polititzat –fins i tot, el model mixt (burocraticopolititzat)– té uns autèntics «forats negres» de consideracions notables de construcció conceptual. Tant l'un com l'altre basculen sobre l'eix de la confiança política. Però l'escrutini del sistema ens en descobreix totes les debilitats quan l'examinem amb una mica de detall. Sabeu com es recluten els alts càrrecs i personal directiu de les institucions públiques a Espanya? Quan no és el partit el qui designa una determinada persona, generalment s'apliquen mètodes tan rudimentaris com ara demanar a persones conegudes qui pot ser designat per a un determinat lloc de treball. Es recorre, doncs, a trucades telefòniques a determinades persones perquè ens «donin noms». El sistema demostra les seves debilitats per l'escassa fiabilitat del procediment triat per a aquesta designació. D'una banda, els partits polítics no garanteixen una

selecció correcta de quadres (i estem cansats de comprovar-ho en els escàndols successius en què els uns i els altres s'han vist afectats) i, de l'altra, quan es recorre al procediment de «la telefonada» o de «la pregunta», les solucions ofertes dependran al capdavant de les fllies i les fòbies que a la persona a la qual hem fet la consulta li voltin pel cap.

Rudimentari com és, el sistema triat de «selecció» de directius públics en el model actualment vigent no pot resistir ni un assalt enfront de la fermesa que ofereix el model de direcció pública professional, que si es practica amb intel·ligència –com preconitzem– pot permetre fins i tot uns certs marges de discrecionalitat en el procés de designació.

Els avantatges són indubtables, però convé remarcar-los. El primer és que el model de direcció pública professional vol un procés de racionalització organitzativa que no trobem en el model polititzat o en el mixt. En aquell, els càrrecs directius han de tenir el perfil corresponent, s'han de definir objectius, establir indicadors i articular un sistema d'avaluació, com, d'altra banda, instrumentar un sistema d'incentius. En aquests, però, l'Administració pública funciona amb paràmetres vuitcentistes, ja que els llocs directius no tenen més contingut funcional que el que estableixen les normes orgàniques, manquen de fixació d'objectius i de sistema d'avaluació, i les retribucions dels llocs directius són homogènies, independentment del contingut funcional del lloc i dels seus resultats. En el model polititzat o en el model «mixt» (politicoburocràtic) de direcció pública, el més important és el «cordó umbilical» (o la capa de confiança) que uneix la persona designada amb el polític, i la seva «gràcia» és que aquest pot trencar-la en qualsevol moment que, pels motius que sigui, li interessi o li convingui. Els altres elements d'aquests models, també del «mixt», no són més que pura coreografia.

No té dubte, doncs, que tot procés de modernització de les administracions públiques hauria d'incorporar la inserció de la direcció pública professional. Així ho afirma, per exemple, la mateixa exposició de motius de l'EBEP. En realitat, si ens fixem atentament en aquesta dada, podrem comprovar que el manteniment del vell sistema de confiança política en el nomenament i cessament dels càrrecs de naturalesa directiva (encara que sigui ensucrat amb una dosi del model «burocràtic») és jugar a favor d'una administració pública tradicional, basada en pautes ja superades, i que tendeix a fugir del control de la gestió i dels resultats, ja que difícilment es podrà implantar un model de gestió basat en resultats si els directius públics no hi estan subjectes i la seva activitat no és objecte d'avaluació.

Podem donar tantes voltes com vulguem als arguments esgrimits, podem intentar justificar l'injustificable, però em penso que ha quedat prou clar que el model actualment vigent de direcció pública és un model vell, sense perspectives de futur i amb un last evident per al desenvolupament institucional, i això té conseqüències directes sobre el pla de la competitivitat i sobre el model mateix de desenvolupament econòmic, com s'han cansat de repetir els economistes i els organismes in-

ternacionals (per exemple, l'OCDE). Tot amb tot, la transició serà complexa, perquè les resistències al canvi són de magnituds considerables tant pel que fa als partits polítics com per les manifestacions, també fortes, de corporativisme en algunes administracions públiques.

Igualment hi ha arguments d'un altre caràcter per defensar la implantació del model professional de direcció pública. Fins en la versió més reduïda (és a dir, la configuració de la direcció pública professional com una institució que es projecta exclusivament sobre els llocs directius de l'alta funció pública), el model professional representa una lectura molt més correcta, constitucionalment parlant, dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, en la provisió de llocs de treball de caràcter directiu en les administracions públiques que no pas el vell sistema de la lliure designació.

No se sol prestar gaire atenció en aquesta dada, però el sistema de lliure designació, a pesar de l'existència d'una jurisprudència constitucional que l'avalua amb raonaments d'una debilitat inusitada, representa una lectura molt forçada dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat. Després de declarar el Tribunal Constitucional que el dret d'accés en condicions d'igualtat a càrrecs i funcions públiques juga no solament en l'accés sinó també en la provisió de llocs de treball, va haver de limitar l'abast d'aquest pronunciament per justificar la lliure designació, ja que es va valer de l'«argument» que el mèrit i la capacitat ja s'han acreditat en l'accés, i en la provisió de llocs de treball es poden tenir en compte altres criteris com ara el d'«eficàcia».⁶

Si no ho hagués dit el Tribunal Constitucional i fos el resultat d'un examen pràctic de qualsevol prova selectiva o d'un simple examen de dret administratiu, el suspens seria dels grossos. Però la capa de l'autoritat del Tribunal Constitucional cobreix pel que sembla els estirabots més insospitats en el seu esquema de raonament. Però deixem ara de banda el Tribunal, que prou pena té de perdre pertot arreu una legitimitat institucional que li va costar tant d'aconseguir i que es dilapida sense gota de responsabilitat institucional, i tornem al nostre raonament.

El model de direcció pública professional, amb els elements exposats, representa sens dubte una lectura constitucional molt més correcta, almenys en la mesura que salvaguarda els principis constitucionals de mèrit i capacitat, sens perjudici que el principi d'igualtat es pugui veure afectat en alguna mesura en els supòsits en què el marge de discrecionalitat en la designació es manté. En tot cas, amb aquestes limitacions i tot, l'adequació del sistema de direcció pública professional als principis constitucionals i a les previsions de l'article 23.2 CE és molt més elevada que no el sistema tradicional de lliure designació, en el qual no hi ha una acreditació prèvia de la capacitat i idoneïtat per exercir aquestes funcions, i el seu aval es construeix sobre la ficció que el mèrit ja va ser acreditat en la fase d'ingrés i que, per tant, la capacitat es presumeix (davant la qual cosa ens

6. Vegeu, per exemple, les sentències del Tribunal Constitucional 192/1991, 200/1991, 293/1993 i 365/1993.

demanem: allò que es presumeix, és la capacitat per dirigir o bé la capacitat per superar un temari?).

Mentre tot el sistema de funció pública es continuï basant en la caduca idea que l'acte d'ingrés (la superació de les suades oposicions) és el moment més rellevant de la carrera professional, l'articulació d'un sistema modern de funció pública i de direcció pública professional no passarà de ser un desig piadós.

El procés d'institucionalització de la direcció pública local a Espanya

Introducció

Analitzat el marc conceptual de la direcció pública professional i les dificultats amb què topa per ser implantat a les administracions públiques del nostre entorn, ara ens hem de deturar a examinar quin ha estat el procés d'institucionalització de la direcció pública local. I per arribar-hi, l'esquema que seguiré és molt fàcil.

Per abordar aquesta tasca faré, en primer lloc, una succinta referència al moment històric en la formació d'un sistema de directius públics locals; això és, incidiré a veure com el govern local a Espanya amb prou feines s'ha ocupat d'institucionalitzar una funció directiva en l'àmbit local, ja que aquestes tasques eren (i són) assumides habitualment per la política. En segon lloc, tractaré dels primers passos normatius en un procés d'institucionalització feble de la funció directiva en el pla local, i que s'han concretat en diferents estadis normatius, com per exemple la Carta municipal de Barcelona (Llei 22/1998), les mesures de modernització del govern local (Llei 57/2003) i, en fi, la Llei de capitalitat i de règim especial de Madrid (Llei 22/2006). I, en tercer lloc, tancaré aquest epígraf amb un exercici de prospectiva; és a dir, quines són les línies de futur en la regulació de la funció directiva local, sobretot a partir de l'aprovació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic i el desenvolupament que se'n pugui fer tant en seu estatal com en el pla autonòmic, com també entre les entitats locals.

En conseqüència, l'esquema d'aquest epígraf s'articula al voltant de tres eixos que pretenen servir de base per analitzar la funció directiva en el món local, i que són els següents: d'on venim?, on som? i on anem?

Abans de començar a analitzar aquestes qüestions, pot resultar oportú d'indicar que la direcció pública en general i, pel que ara ens interessa, la direcció pública local, és una qüestió que ha entrat de ple en l'agenda legislativa (i, per tant, en la mateixa agenda política). Sens dubte, aquesta entrada en l'agenda legislativa i, per tant, en l'agenda política, s'ha vist impulsada per l'aprovació de l'EBEP, però com veurem n'hi ha diversos precedents en el món local i no es pot descartar la

idea que en l'àmbit local la presència de la direcció pública (formulada, per exemple, amb l'expressió «gerència pública») hagi estat particularment present des de fa moltes dècades.

En tot cas, avui advertim amb claredat una necessitat objectiva de resoldre d'un cop per sempre un problema que no es pot ni s'ha d'ajornar: els governs locals necessiten reforçar els seus nivells intermedis de direcció executiva com una opció estratègica amb la finalitat de dotar-se d'instruments millors per actuar en «un mercat de ciutats» cada vegada més competitiu, i amb la finalitat de proveir de millors serveis i prestacions als ciutadans, que són al capdavant els destinataris últims (o primers, segons com es miri) de l'acció dels poders públics locals.

Com hem vist, l'opció per construir una direcció pública professional és, sens dubte, un repte estratègic i requereix que els actors polítics siguin plenament conscients del valor afegit que té per modernitzar el sistema de govern local i per a la governabilitat de la institució. Les lleis i els marcs normatius podran ajudar una mica en aquesta tasca, però no s'aconseguirà res sense un canvi de cultura i de mentalitat sobre com s'ha de gestionar la cosa pública.

Tot i amb això, el que segueix és una anàlisi merament institucional i també normativa del marc de la direcció pública local. Com anirem comprovant, aquesta anàlisi ens servirà per tenir una idea total de com s'ha anat estructurant la direcció pública en les administracions locals i poder detectar així mateix quins són les falles en el sistema d'institucionalització, amb la finalitat de poder-les corregir, si escau, i avançar en un procés de professionalització d'aquest nivell directiu públic local.

D'on venim? El moment històric de la direcció pública local

No som al lloc adequat per deturar-nos a fer un examen en profunditat de l'evolució històrica del problema. Però abans d'estudiar el moment actual de la direcció pública local, és obligat d'aturar-se almenys en una breu anàlisi del problema.

A aquest efecte, cal posar en relleu fins a quin grau el nivell local de govern abans de l'aprovació de la Constitució de 1978 mancava totalment d'una funció directiva, amb l'excepció dels municipis que tenien un règim especial, com eren Barcelona (1960) i Madrid (1963), que van crear la figura dels «delegats de serveis» inspirats en una mena de «model gerencial»; aquests delegats exercien funcions executives i acompanyaven l'alcalde dotant-lo d'un equip de mànagers no lligat amb les responsabilitats polítiques, que continuaven essent ocupades per l'alcalde mateix, pels tinent d'alcalde o pels regidors. A Barcelona, per exemple, el Decret 1166/1960, que va establir el règim especial del municipi, recollia en una esplèndida exposició de motius quines eren les causes que justificaven la implantació d'aquest sistema gerencial en el món local. L'exposició de motius a què al·ludim s'expressava així:

«En l'aspecte orgànic, s'ha tingut sempre a la vista que la bondat d'una administració s'ha de mesurar per l'eficàcia, i que aquesta eficàcia sol ser funció directa de la unitat en l'esfera executiva. Això condueix de dret a configurar l'alcalde com a càrrec al qual s'atribueixen amples facultats. No obstant això, per una banda, el singular volum de les variades funcions inherents a l'administració de tota gran ciutat oferia inconvenients apreciables perquè la gestió municipal pogués ser confiada amb eficàcia a una gerència estricta. I, d'una altra, també calia tenir en compte que l'administració de la gran urbs ofereix aspectes tècnics de la màxima importància. Per conjuguar una faceta amb l'altra, l'alcalde és acompanyat d'un reduït equip de delegats de servei directament designats per ell, cadascun dels quals assumeix la direcció d'una de les grans branques o departaments en què s'ha de dividir l'activitat municipal.»

El model «gerencial» de Barcelona implantat –amb totes les cauteles que la mateixa exposició de motius ja esgrimeix– l'any 1960 era realment un avançament de l'evolució posterior que tingué el sistema anomenat de «gerència pública» municipal que arriba fins als nostres dies. En realitat podem afirmar que aquest sistema «gerencial» ja contenia elements dels que articulen el sistema de direcció pública professional. La primera decisió important és l'intent de separar l'actuació de la política de la intervenció de la gestió o de la direcció pública. L'exposició de motius de la Llei de 1960 ho deia així:

«D'acord amb l'orientació indicada, la funció executiva se centra en la figura de l'alcalde, però no com a òrgan exclusiu, sinó assistit, per a certs actes, per una Comissió Executiva, integrada pels delegats de servei designats per ell, en missió complementària de les seves pròpies activitats [...].»

Les funcions d'aquests delegats de servei eren recollides a l'article 9, que, a l'apartat quatre, preveia que l'alcalde, atenent a l'interès del servei, podia ampliar les facultats enumerades anteriorment, cosa que sens dubte donava motiu a obrir la porta de «les delegacions» a favor d'aquesta estructura directiva o gerencial.

La segona decisió important va ser la creació de sis àrees o delegacions executives al capdavant de les quals foren posats els delegats de servei, persones reclutades lliurement per l'alcalde perquè es fessin càrrec de funcions gerencials o directives. La gestió municipal era atribució d'aquests delegats o gerents i es coordinava per mitjà de la creació d'un Comitè Executiu, del qual formaven part l'alcalde mateix, alguns tinentes d'alcalde i els delegats de servei. Ni cal dir que, vista la naturalesa dictatorial del règim polític imperant, el model de direcció pública del municipi de Barcelona es basava principalment en el lliure nomenament i lliure cessament d'aquests delegats de servei per part de l'alcalde.

Però el fet realment interessant d'aquest model de direcció pública és que l'alcalde podia delegar (i delegava) les seves atribucions de caràcter executiu en aquests delegats de servei, que tenien una autonomia funcional raonable per exercir les seves atribucions, i això configurava un dels elements importants del model examinat.

Així mateix, aquest model de «gerència o de direcció pública» s'articulava dins d'un conjunt de mesures que ara no podem examinar, però formava part d'un sistema de govern que s'adreçava (si bé amb fortes limitacions, fruit del context polític en què va emergir) cap a un procés de racionalització o, si ho volem dir així, de modernització. En aquesta clau s'han d'interpretar, per exemple, els diferents instruments de planificació recollits al Decret 1166/1960 (Pla general d'actuació municipal, entre altres), així com la creació del Gabinet Tècnic de Programació (autèntic gabinet les funcions exclusives del qual eren el disseny estratègic de la política municipal) i, en fi, el disseny (tot i que molt precari) de la desconcentració territorial de la gestió municipal a través de la creació dels districtes.

Però la figura dels mànagers o gerents no era estranya al món local de govern. Ja se n'havia començat a covar la idea durant la primera normativa general de l'Administració local afavorida per Calvo Sotelo en plena Dictadura de Primo de Rivera. En efecte, en el règim especial de Carta es preveia precisament allò que s'anomenava «el govern per gerent» (article 146 de l'Estatut Municipal de 1924). I aquesta figura fou concretada, per exemple, en el Reglament de serveis de les corporacions locals de 1955, on va aparèixer amb més precisió la noció de la gerència (vegeu-ne, per exemple, l'article 90). Aquests precedents, però, tot i ser importants, no aconseguiren arrelar una funció directiva en el món local.

En tot cas, el Reglament de serveis de les corporacions locals del 1955 sí que tenia una regulació més detallada de la figura dels gerents, i en l'administració institucional de les entitats locals aquesta figura ha estat ben present, sobretot en les societats mercantils constituïdes amb capital públic local, ja sigui totalment o com a empreses mixtes.

Els cossos nacionals de l'Administració local no podien tampoc ser considerats, ni per formació ni per funcions, directius públics o gerents en el pla material, sens perjudici que en la pràctica alguns dels seus membres, intuïtivament o no formalitzadament, ocupessin tals tasques en alguns municipis o entitats locals. En realitat, els membres dels cossos nacionals d'Administració local, especialment els secretaris i els secretaris interventors, sí que van ocupar *de facto* o, fins i tot, *de iure* (responsables de personal) moltes funcions pròpies de la direcció pública, però del que no podem dubtar és que ni les exigències d'accés ni la formació rebuda els habilitava per a aquestes funcions, vist que les seves atribucions tradicionals continuaven girant essencialment sobre el pla del control de legalitat de l'actuació dels diferents òrgans municipals i sobre la fe pública, com també sobre les tasques d'assessorament legal preceptiu als diferents òrgans de les entitats locals. En tot cas, és evident que en els municipis petits i mitjans el secretari (i, en menor mesura, l'interventor) es veien habitualment en l'obligació d'ocupar un paper sovint pròxim a la direcció pública, per bé que tot depenia del perfil personal del membre del cos nacional i de les relacions que entaulés amb les autoritats polítiques.

A la Llei de bases de règim local de 1975, i després en el text articulat de 1976, es preveïé per primera vegada en l'àmbit local que les funcions directives poguessin ser exercides per funcionaris eventuais, una figura que havia fet acte de presència en la legislació de funcionaris civils de 1964. Aquesta dada normativa tindrà importants implicacions en l'esdevenidor de la construcció de la direcció pública en el món local, ja que el funcionari o personal eventual era una persona designada lliurement per l'alcalde i hi quedava «umbilicalment» unida, perquè es tractava d'un cas de personal de confiança o assessorament especial, que podia ser reclutat fora de la funció pública local. Naturalment la data d'aprovació d'aquesta normativa, en plena transició política, va tenir conseqüències pertorbadores sobre l'evolució ulterior del model de direcció pública local.

En efecte, quan el 1979 es constituïren els primers ajuntaments democràtics després del llarg parèntesi franquista, el marc normatiu vigent permetia als alcaldes dels diferents municipis proveir llocs de naturalesa directiva entre persones «lleials» al seu ideari polític basant-se en el sistema de designació de funcionaris eventuais. No cal insistir gaire en aquesta idea, però la figura del personal eventual –com direm més endavant– és absolutament inadequada a la institucionalització de la funció directiva en les administracions públiques i, particularment, en l'Administració local.

L'arribada del sistema democràtic a l'àmbit local, que, ja aprovada la Constitució el 1978, es produeix de manera efectiva després de les primeres eleccions democràtiques el 1979, no va canviar gaire aquest panorama. Sí que va introduir en el món local dues qüestions molt importants: la primera, que es va començar a reforçar (perquè abans tot just si existia) el principi d'autonomia local com a eix d'actuació dels nous municipis democràtics; i la segona, que en el nivell local de govern irrompé una classe política reclutada a través d'eleccions democràtiques que havia d'ocupar en el futur les tasques de responsabilitat política municipal, però que així mateix s'anà fent càrrec de les funcions directives o gerencials d'aquest nivell de govern en els casos en què no es va fer ús del personal eventual per exercir aquestes comeses.

La professionalització de la política local va comportar, almenys els primers anys i en bona part dels municipis, que els membres elegits de la majoria de govern no es limitessin a fer política, sinó que també s'ocupessin en certs casos de la gestió dels afers públics locals. La desconfiança, d'una banda, en una funció pública local molt raquítica i poc definida institucionalment, tant com la dedicació exclusiva, de l'altra, a l'activitat «política» local van ser la llavor que va engendrar un dels mals endèmics del govern local durant les dècades dels vuitanta i els noranta: la «politització» de la gerència pública o la confusió de papers en la política local, vist que el polític local no tan sols feia política, sinó que, en força ocasions (amb tota la bona voluntat que vulgueu, però la dada objectiva era aquesta) també feia gestió. Per aquest motiu alguns autors fa alguns anys van proposar de tornar a la política

o a la «repolitització» del món local, això és, que els polítics locals se circumscriessin a l'execució de les funcions que els eren pròpies, i això hauria de comportar l'emergència, més d'hora que no tard, d'una direcció pública professionalitzada en l'àmbit local que s'ocupés de les tasques de posar en pràctica les polítiques públiques o, si ho voleu dir així, d'execució d'aquestes polítiques.

De fet, com hem vist, aquest procés d'ocupació de la direcció pública local per la política va tenir dues manifestacions. En uns casos, van ser directament els càrrecs d'elecció locals de la majoria de govern els qui van assumir aquestes funcions directives com a part de la seva dedicació exclusiva a les tasques municipals. Van fer, per tant, de polítics i de gestors, si bé també els mancava en general una formació apropiada per portar a terme aquestes funcions gerencials; aquesta manca era suplerta amb altes dosis de voluntarisme. En altres casos, els elegits locals van recórrer a personal eventual que s'ocupava de tasques directives o gerencials, però aquest personal eventual era reclutat exclusivament en lògica política, sense exigències de capacitat ni experiència de cap mena. Es tractava, en general, de nomenaments exclusivament de naturalesa política en què es premiava la militància i, en conseqüència, la lleialtat, deixant de banda tota altra consideració. A tot estirar, en certs municipis, alguns funcionaris locals eren nomenats directius i passaven a la condició de personal eventual. Però també en aquests casos l'element determinant dels nomenaments era la confiança política.

En el pla normatiu (més ben dit, d'institucionalització d'una funció directiva local), els primers anys de la dècada dels vuitanta del segle passat van ser simplement decebedors. No hi havia ningú que semblés adonar-se de la necessitat de crear una funció directiva local, i la Llei de bases de règim local (la Llei 7/1985) prescindí totalment de tocar aquesta matèria. Únicament va transformar als antics cossos nacionals d'Administració local en funcionaris amb habilitació nacional, reduint en algun cas les seves comeses funcionals: però aquests funcionaris amb habilitació nacional no eren, pròpiament parlant, directius públics, sens perjudici que, com ja hem dit, n'hi havia (principalment, encara que no pas amb un caràcter exclusiu, en municipis petits i mitjans) que exercien *de facto* com a directius o gerents municipals.

Tampoc no ens ha d'estranyar aquesta absència de regulació normativa local de la direcció pública: com és prou sabut la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública no va recollir tampoc cap mena de previsió sobre això, sinó que mantingué un mutisme absolut sobre la direcció pública. Calgué esperar fins a la Llei 23/1988, de reforma de la Llei de mesures, perquè incidentalment (i sense caràcter bàsic) es parlés que els llocs directius o d'especial responsabilitat de la funció pública es podrien cobrir a l'Administració de l'Estat pel sistema de lliure designació. Però no se'n va dir res més, sinó que, tan sols en una llei de 1983, es va assajar un tímid assaig de «professionalització» de les direccions generals de l'Administració de l'Estat, entenent per «professionalització» el sol

fet que haguessin de ser cobertes per funcionaris públics de titulació superior. El tal intent normatiu no arribà a quallar fins al cap d'uns anys.

En l'àmbit local calgué esperar fins al text refós de 1986 (encara que amb precedents en la legislació preconstitucional, com s'ha vist) perquè es preveïés que les funcions directives locals poguessin ser ocupades per personal eventual, sempre que acreditessin els requisits exigits per al càrrec (art. 176 TRLBRL). No cal dir que recórrer a personal eventual per a tasques directives era la cosa més inadequada, ja que, tal com descrivia l'article 20 de la Llei 30/1984, aquest personal es caracteritzava per les notes de la «confiança i l'assessorament especial»; és a dir, el personal eventual era una figura oficialment pensada per exercir tasques d'«assessorament» o de «confiança» dels polítics (pròpia, doncs, dels gabinets o de funcions d'assessors, i desaconsellada en conseqüència per a funcions executives de caràcter directiu o gerencial).

L'absència en el món local d'una figura com la dels «alts càrrecs» va fer proliferar així la figura del personal eventual, que anà creixent i implantant-se en la pràctica totalitat de les administracions locals. Com hem vist, ja els primers anys del règim constitucional es va implantar aquesta figura a les entitats locals, i el seu creixement fou senzillament espectacular. No hi ha estudis empírics sobre aquesta matèria, però en molts municipis la figura del personal eventual va substituir fins i tot la dels funcionaris públics. La perversió de la figura ja covava, i amb el transcurs del temps, com a causa també de la concepció patrimonial que pesava com una llosa en l'àmbit local de govern, aquesta figura va servir fins i tot per «fer favors als amics polítics» quan no s'hi va recórrer per «col·locar» familiars. L'escàs control que aquests nomenaments tenien en l'Administració local va fer que la proliferació i expansió de la figura arribés a un volum certament preocupant.

Amb tot, la legislació local oferia una limitació molt forta en relació amb la possible aparició d'un graó directiu. I aquesta limitació no era altra que una concepció del govern local en clau «corporativa», fins al punt que les funcions de «govern i d'administració» es consideraven pròpies de l'alcalde, que només les podia delegar en els regidors, però mai en òrgans directius o en gerents. En la pràctica això significava la impossibilitat material que emergís una funció directiva, perquè, si ho feia, no podria tenir en cap cas competències pròpies o delegades. Només en el cas que es constituïssin empreses o societats públiques, es podien produir les condicions objectives per a aquesta aparició de directius públics o gerents, però en aquests casos el reclutament i el cessament d'aquests directius es continuà fent només en clau de designació política.

Un cop aprovats la LBRL i el text refós, les lleis de règim local que van aprovar algunes comunitats autònomes no van canviar gaire el panorama descrit. De fet, partint com es partia d'una legislació bàsica que escanyava notablement els marges de configuració del legislador autonòmic, era evident que les possibilitats de construir un model de direcció pública particular per part de les comunitats autòno-

mes es reduïa fins a quedar perfilat com una missió impossible. Si consultem, per exemple, la legislació actualment vigent a Catalunya en l'àmbit local, comprovarem fidelment el que acabo d'exposar. En efecte, el model de direcció pública allí recollit parteix, com era obligat i natural, de les premisses establertes pel legislador bàsic. Així, l'article 306 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya de 2003 regula la figura del «personal directiu», però enquadrada dins el personal eventual, ja que, en principi, no tenia gaire marge per articular un altre tipus de règim jurídic que vinculés el personal directiu amb l'Administració local corresponent.

A partir d'aquesta regulació, inicialment aprovada a la Llei municipal i de règim local de Catalunya de 1987, les administracions públiques catalanes van anar configurant uns sistemes més o menys avançats de direcció pública local construïts a través de la figura del personal eventual. En realitat, un cop més, es tractava de premiar la lleialtat i la confiança política com a elements substantius del model. Certament, es pretenia trobar, almenys en alguns casos, persones que acreditessin determinats coneixements sectorials o de gerència pública, però el fet determinant en tot nomenament d'aquesta mena, tret d'excepcions molt precises, era la vinculació ideològica o personal que el nomenat tenia amb el partit que governava una determinada institució. Aquest sistema, que com hem vist no té ni mecanismes d'escrutini de les capacitats ni sistemes de control, dóna lloc que en tot d'ocasions es nomeni persones que no ofereixen ni de bon tros les competències requerides per ocupar un determinat càrrec de naturalesa directiva, ja que obeeixen a quotes de partit o de corrents interns, a «recol·locacions» per evitar situacions de desemparament de militants que un dia havien ocupat determinades missions, i en els casos més extrems, a causes patològiques que no demostren pas gaire sentit ètic de la gestió dels afers públics, sinó que són la manifestació d'una cultura democràtica molt poc sòlida (nomenament d'amics, veïns, familiars, etc.). Així mateix, no són pocs els casos en què s'ha fugit fins i tot de les exigències de la normativa vigent, tant bàsica com autonòmica. En efecte, s'han produït no pas pocs nomenaments de personal eventual per a càrrecs de naturalesa directiva sense titulació de cap mena o amb titulacions acadèmiques sens dubte insuficients per acreditar els coneixements mínims demanats per ocupar el lloc de treball. En municipis de notable dimensió i, fins i tot en grans ciutats, aquests nomenaments han estat una pràctica més freqüent que no fóra desitjable. Tothom que conegui el funcionament dels nostres governs locals pot avalar aquesta afirmació amb exemples concrets.

El món local anà configurant la direcció pública amb les limitacions exposades, tant en la normativa bàsica com en la legislació autonòmica de règim local. Tot i amb això, aquest marc normatiu, per cert molt precari, va ser objecte de «pressions externes» que anaren situant la direcció pública en un pla de centralitat en la posada en marxa de les polítiques de modernització.

A la fi dels anys vuitanta, l'entrada de les polítiques de modernització de l'Administració pública en el nostre país, a través de la importació de les tècniques

del New Public Management, podia haver pressionat sobre aquest marc normatiu, però de primer moment tampoc no introduí cap canvi qualitatiu en aquest terreny. En efecte, la importació de les tècniques de gestió del món privat al sector públic es va fer aquí més aviat des d'una perspectiva purament cosmètica, perquè no afectà gens el nucli de la direcció pública local –a tot estirar van començar a proliferar aquí i allà cursos de formació de directius locals, però sense tocar per res l'estructura de la direcció pública ni les complexes relacions entre política i administració en el món local.

Dit en termes més precisos, l'aplicació de la «nova gestió pública» a les administracions locals sí que va introduir gradualment una notable bateria de conceptes i tècniques nous (planificació estratègica i operativa, qualitat dels serveis públics, màrqueting dels serveis públics, importància de la gestió pressupostària i de recursos humans, i un llarg etcètera), però no va representar gens ni mica un avanç decisiu sobre l'articulació d'una direcció pública professional. I en aquestes opcions, com ja havia passat a l'Administració general de l'Estat i de les comunitats autònomes, hi havia força de parany o impostura. Així, és obvi que, en tots els processos d'implantació del New Public Management en entorns comparats, la configuració d'una direcció pública professional o gerencial era una de les peces cabdals de tot procés de modernització. Es pot afirmar sense risc d'equivocar-se que no hi pot haver *management* sense mànagers, i, per tant, el trasllat de tots aquests instruments i tècniques es va fer mantenint incòlume l'estructura directiva de les nostres administracions públiques i no retocant cap dels postulats bàsics en què aquella es fonamentava (confiança política i llibertat absoluta de nomenament i cessament).

En suma, els primers vint anys des de la reimplantació del sistema democràtic transcorregueren en aquest camp sense pena ni glòria. No s'avançà gens, doncs, en el procés d'institucionalització d'una funció directiva local, la qual cosa tampoc no havia d'estranyar gaire, perquè en l'àmbit de l'Administració de l'Estat o en el de les comunitats autònomes la situació tampoc no era gaire diferent. El model que es va implantar en tot el sistema polític i administratiu durant aquests vint anys era el model de politització intensiva de l'alta administració o de la funció directiva, un sistema que bevia de les velles fonts de l'*Spoil system*, però aquesta vegada aplicat únicament a la zona alta d'aquestes administracions.

En tot cas, si res hem de retenir d'aquest període és que les seqüeles o els efectes que se n'han seguit han estat simplement letals per a l'articulació de qualsevol model de direcció pública professional. De fet, es van establir unes pràctiques i es configuraren unes institucions de la direcció pública que estaven tacades pels nostres mals tradicionals: ocupació de la direcció pública per la política, clientelisme en la provisió d'aquests llocs directius, confiança política com a element determinant del model, desviacions patològiques (nepotisme, arbitrarietat, etc.), que no van ser objecte de control ni de cap retret (tret d'informacions aïllades en alguns

mitjans de comunicació), i, en fi, una absència general (salvant les excepcions) de l'exigència de competències (coneixements, habilitats, aptituds, etc.) per exercir aquests càrrecs directius.

El mèrit i la capacitat no eren part, doncs, dels principis que inspiraven (i inspiren) aquest model de direcció pública local. Aquesta és l'herència feixuga que hem rebut. Veurem en quina mesura s'han adoptat solucions per canviar aquest lamentable estat de coses.

On som? Les primeres reformes de la direcció pública a les grans ciutats

Introducció

Certament el moment actual de la funció directiva local no ha sofert grans canvis davant de la situació descrita en les pàgines precedents. Sí que és cert que, a pesar dels ròssecs «culturals» que s'arrosseguen, s'han produït una sèrie de reformes legislatives que han acabat configurant una mena d'institucionalització feble de la funció directiva en l'àmbit dels municipis amb règim especial (Barcelona el 1998 i Madrid el 2006) o en el que s'ha anomenat «municipis de gran població» (creats a partir de la Llei 57/2003, que va incorporar el nou Títol X a la LBRL).

El denominador comú d'aquestes reformes no és cap altre que la necessitat objectiva de disposar d'un espai directiu en aquestes administracions a conseqüència de la mateixa complexitat estructural i funcional que aquests municipis tenen, principalment pel seu pes en població. Però cadascuna d'aquestes experiències té singularitats pròpies i presenta perfils ben definits, que caldrà anar examinant cas per cas.

Però abans de passar a fer aquest examen, és oportú potser de portar a col·lació una sèrie de reflexions addicionals sobre la situació actual de la direcció pública local en els «municipis de règim comú». Hem d'assenyalar que per municipis de règim comú entenem els que no són ni de règim especial ni tenen la consideració de municipis de gran població. Es tractaria, per tant, de la major part de municipis. I aquí el «moment actual» continua essent el mateix que el que hem descrit. Tan sols, com després veurem amb més detall, la reforma de la LBRL de 2003 va incloure un nou article, 85 bis, que, paradoxalment, sí que preveia determinats requisits per ser nomenat directiu local d'organismes autònoms i entitats públiques empresarials, i aquesta regulació també és d'aplicació als municipis de règim comú.

Per tant, mentre que la legislació bàsica no regula res sobre el règim jurídic dels nomenaments de personal directiu municipal, sí que preveu que per ser nomenat directiu en aquests organismes autònoms o entitats públiques empresarials locals es requereix tenir la condició de funcionari o laboral de qualsevol adminis-

tració pública o, si escau, de persona externa a les administracions públiques amb més de cinc anys d'experiència. En qualsevol d'aquests casos es demana així mateix de posseir titulació superior. És xocant que en els municipis de règim comú les exigències per ser nomenat directiu públic siguin més grans si es tracta d'ocupar llocs directius en els «organismes públics», que no pas quan es tracta de proveir un càrrec directiu a l'administració municipal. Són potser les incongruències derivades d'una manera de legislar a base de «pegats».

Efectivament, tret d'aquesta regulació aïllada i certament no gaire coherent amb la resta, en la legislació bàsica i autonòmica no hi ha cap previsió que «institueixi» la direcció pública en aquests municipis, fora de les previsions incloses a la legislació bàsica i la legislació autonòmica de règim local, segons les quals el personal eventual pot fer funcions directives en l'àmbit local. Sí que és cert que, com després examinarem, l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic pot plantejar certs dubtes sobre fins a quin punt es pot continuar recorrent a la figura del personal eventual per proveir llocs de naturalesa directiva a les administracions locals. Com veurem, hi ha opinions que sostenen que, després de l'entrada en vigor de l'EBEP, l'article 176.3 del TRRL ha quedat virtualment derogat i que, per tant, també haurien d'entendre's «desplaçades» les normes autonòmiques que regulen aquesta mateixa matèria. Però la veritat és que l'EBEP no fa una derogació expressa de l'article en qüestió i, cosa més important, l'aplicació de la direcció pública professional que configura queda pendent del que decideixin, si s'escau, els poders normatius estatal, autonòmics o locals. Dit en altres paraules: l'article 13 de l'EBEP no estableix una norma bàsica d'aplicació directa, sinó diferida, i, fins i tot, com veurem, és una norma bàsica de naturalesa dispositiva. Hi tornarem més endavant.

Amb aquestes coordenades, és natural que el marc normatiu actual que regula la direcció pública local sigui sens dubte insatisfactori. A pesar dels tímids avanços que s'han produït en la institucionalització de la direcció pública local en els municipis de gran població i en els municipis de règim especial (Barcelona i Madrid), els municipis de règim comú (no perdem de vista que són la part més grossa dels municipis espanyols) no disposen d'un sistema institucionalitzat ni tan sols en els elements mínims. Aquesta situació requereix, com direm després, mesures urgents de caràcter normatiu que puguin resoldre un problema institucional que no és precisament menor.

El cas de «Barcelona»: la pretensió de crear una estructura gerencial. L'anomenat «personal d'alta direcció»

Comprendre el cas de la institucionalització de la funció directiva del municipi de Barcelona exigeix necessàriament fer esment, ni que sigui sumàriament, de les claus històriques del procés. En efecte, com hem vist, l'estructura gerencial de

Barcelona enfondeix les seves arrels en la regulació que es va fer el 1960 del règim especial, per la qual es van crear sis delegats de servei, nomenats lliurement per l'alcalde (entre persones no pertanyents a la corporació municipal) que realitzaven tasques de direcció executiva en determinats àmbits sectorials de l'organització municipal; això és, l'organització es dividia en sectors i de cadascun d'aquests sectors se'n feia càrrec un delegat de servei; els delegats es reunien així mateix, al costat de determinats regidors i del mateix alcalde, en un òrgan que s'anomenava, com també hem dit, Comitè Executiu, i que es constituí com una espècie d'«executiu col·legiat» en què es prenen les decisions pertinents.

Aquest disseny institucional, basat en una distinció clara del que eren tasques «polítiques» (normalment ocupades per l'alcalde, els tinentes d'alcalde i, si de cas, els regidors) i les funcions «de direcció executiva» o «directives» (competència dels delegats de servei), es perllongarà en els perfils bàsics, amb les adaptacions corresponents, fins als nostres dies. De fet, el model s'ha mantingut més o menys configurat en la mateixa forma (encara que en comptes de delegats de servei van passar a anomenar-se «gerències de sector») fins al present mandat (2007-2011), vist que en mandats anteriors hi havia sis «gerències de sector», que avui s'han incrementat.

És ben veritat que, després de les primeres eleccions democràtiques, el model es va haver d'adaptar als criteris derivats del joc entre majories i minories, que va afectar tant la composició del govern municipal com la provisió dels càrrecs directius. Així mateix, l'aprofundiment en la descentralització (mitjançant la participació ciutadana) i en la desconcentració (amb la transferència, via delegació, de tot de competències) a favor dels districtes a partir de 1984, comportà també alguns ajustos importants en el terreny de la funció directiva municipal, com ja veurem.

Però el fet és que la institucionalització d'aquesta funció directiva (o gerencial) triga a concretar-se, ja que només es farà efectiva després d'entrar en vigor la Carta municipal de Barcelona aprovada per la Llei 22/1998, del Parlament de Catalunya. En efecte, la Carta municipal de Barcelona consagra definitivament un model que ja funcionava en la pràctica des de feia anys, i que serà, en la seva configuració normativa, un precedent important i, sens dubte, avantguardista en el disseny de les reformes que posteriorment portarà a terme la legislació estatal.

Quines eren, en conseqüència, les línies bàsiques de la institucionalització d'aquesta funció directiva en l'àmbit municipal de Barcelona? Els trets fonamentals poden ser sintetitzats de la manera següent:

1. La llei diferenciava nítidament entre el que és el govern municipal (és a dir, els òrgans que «fan política») i l'administració executiva municipal (els òrgans que «gestionen» o desenvolupen aquestes polítiques). Aquesta important divisió entre «política» i «administració» es completava amb l'aparició, segons veurem, d'un «tercer espai» configurat pel «personal d'alta direcció», que venia a assemblar-se a una estructura gerencial. Es configurava així una nítida separació entre «política» i

«administració», precedent de notable importància per a modificacions futures de la legislació de règim local.

2. Dins els òrgans de govern la llei incloïa el Consell Municipal, l'alcalde, la Comissió de Govern, els presidents i regidors de districte i els consells de districte, mentre que pel que fa als òrgans de l'administració executiva guardava un prudent silenci. Tan sols l'article 53 de la Carta municipal recollia la previsió que el reglament orgànic establiria «el nombre, la denominació, les funcions i el règim de llocs de treball ocupats pel personal d'alta direcció». Una tal previsió és, sens dubte, enormement rígida, vist que subjecta l'estructura directiva de l'ajuntament al que disposi el reglament orgànic (la modificació del qual ha de ser tramitada per un procediment complex i aprovada per majoria absoluta). La rigidesa d'aquesta mesura normativa s'adverteix amb claredat en el fet que ha estat incompleta, ja que l'actual reglament orgànic en vigor no en diu res ni se n'ha aprovat cap modificació que inclogui aquestes previsions de la Carta municipal de Barcelona.

3. En tot cas, ha continuat el Comitè Executiu, però ara, pel que fa a la composició, limitat als gerents sectorials, els gerents de districte i alguns directius públics, presidits per un tinent d'alcalde per delegació de l'alcalde. Les funcions del Comitè Executiu se centren principalment a examinar els afers que després analitzarà el ple o la Comissió de Govern.

4. L'estructura de l'administració municipal executiva disposa, en primer lloc, d'un gerent municipal (això és, un gerent «universal» que representa la cúspide d'aquesta organització municipal executiva i pretén ser com un alter ego de l'alcalde en l'administració municipal executiva). Aquesta figura reposa sobre una base funcional, i l'organització municipal es divideix en una sèrie de sectors, a càrrec dels quals hi ha un gerent.

5. Així mateix, l'administració municipal es projecta territorialment a través dels districtes, que, com s'ha vist, disposen d'importants competències. Al capdavant de cada districte hi ha un regidor nomenat per l'alcalde, però així mateix cada districte té un gerent de districte encarregat de les funcions de direcció i executives en aquest àmbit territorial. Finalment, també hi ha gerents en l'ample i densa administració institucional de l'Ajuntament de Barcelona; això és, organismes autònoms, entitats públiques empresarials i un bon nombre de societats públiques.

6. Des del punt de vista de l'oficialització d'aquest estrat gerencial, s'ha d'assenyalar que la Carta municipal, dins de l'organització municipal executiva, regula la figura del personal d'alta direcció amb un seguit de notes que convé portar a col·lació:

a) El «personal d'alta direcció» es configura com una modalitat específica del personal eventual, figura que ja hem dit que és inadequada a l'exercici de funcions directives en el sector públic. Per tant, el personal d'alta direcció es configura com un personal de «confiança política» que no ha de ser reclutat en funció

de les competències professionals ni definit per cap exigència de responsabilitat gerencial.

b) Aquest «personal d'alta direcció» resulta una categoria que dins seu aglutina un bon ventall de situacions, molt desiguals les unes de les altres, que van des del gerent municipal i els gerents sectorials fins al personal directiu, els gerents de districte i els directius de l'alta funció pública, i en aquest conjunt cal també incorporar els gerents i el personal directiu de l'administració institucional. En suma, un col·lectiu que fàcilment aglutina més de cent persones, però el sistema de categories o estrats de les quals no és ben definit, si bé pretén jerarquitzar-se amb una línia, no sempre de perfils prou clars, que comença pel gerent municipal, continua pels gerents sectorials, segueix pels directius de nivell 30 i acaba en els directius de nivell 28. Com ja es pot veure, les estructures directives de designació política (que paradoxalment arriben fins als nivells 30, que, en principi, són propis de l'estructura de la funció pública) es barregen amb les de lliure designació.

c) Una de les dades positives d'aquest disseny és que l'alcalde de Barcelona pot delegar o desconcentrar les seves atribucions en el personal d'alta direcció, com preveu l'article 13.2 de la Carta municipal de Barcelona. Heus aquí una característica nuclear perquè aparegui una funció directiva de tall gerencial, i en aquest punt la regulació de Barcelona va ser, sens dubte, pionera del que més tard seria reconegut per la Llei 57/2003, de mesures per a la reforma del govern local, o per la Llei 22/2006, de capitalitat i règim especial de Madrid.

Malgrat tot, el model no va ser «tancat» correctament en la Llei ni tampoc es va desenvolupar –tal com s'ha dit– per mitjà del reglament orgànic, ja que tot el sistema es construïa sobre l'eix del principi de la confiança política; és a dir, tant el nomenament com el cessament d'aquest personal d'alta direcció s'articula sobre pressupòsits «polítics» i no necessàriament «professionals», sens perjudici que en el procés de nomenament es busquin professionals apropiats per ocupar aquests càrrecs (però no hi ha convocatòria pública, ni procés de selecció objectiu, ni reclutament segons competències professionals: no hi ha, doncs, procés competitiu). El cessament es vincula, per tant, al mandat de qui nomena (habitualment l'alcalde) o, si s'escau, a la pèrdua de confiança, sense que hi entrin altres factors, com és ara els resultats obtinguts en la gestió. Tampoc no hi ha un marc de responsabilitats definides (acords de gestió) ni un sistema de premis o càstigs (això és, d'incentius) en funció dels resultats. La responsabilitat gerencial és absent d'aquest sistema. Es tracta, per tant, d'un model gerencial purament nominal i no efectiu, com he exposat en un altre lloc.

La configuració del personal d'alta direcció que estableix la Carta de Barcelona consisteix en una regulació molt genèrica que hauria d'haver estat completada –cosa que no s'ha fet– pel reglament orgànic (o per un reglament orgànic) amb la finalitat d'aconseguir una institucionalització acabada del model. Amb tot, com també he dit, el sistema reposava i reposa sobre una base molt estantissa: una

funció directiva local no es pot construir raonablement partint d'una relació jurídica de «personal eventual», perquè la confiança política no pot servir en cap cas de model per articular un sistema de direcció pública professionalitzada.

La Carta Municipal, atesos la seva anticipació en el temps i el seu caràcter avançat, potser no va tenir una altra sortida, ja que en el món local encara no s'havia creat cap regulació que permetés aixoplugar una mena d'«alts càrrecs» en el pla local, i va recórrer a l'única figura que fins llavors suplia aquesta manca. Tot i això, la mateixa Carta adverteix de la necessitat, després no desenvolupada, que el «personal d'alta direcció» tingui les qualificacions necessàries per exercir la seva funció. Així, a l'article 52.1.c) estableix que el personal d'alta direcció ha de reunir les «aptituds professionals corresponents», i això hauria requerit en bona lògica un sistema de reclutament per mèrit i capacitat que demostrés la idoneïtat dels diferents aspirants a un lloc directiu o gerencial en l'administració municipal. Fins avui, aquesta previsió legal no ha estat desplegada.

Però el marc normatiu o formal del model no pot amagar altres conseqüències derivades de la seva aplicació. El «model gerencial» de Barcelona mostra símptomes clars d'esgotament. S'inspirava en el model dissenyat el 1960 i va ser desplegat en la dècada dels vuitanta i noranta sota uns pressupòsits que es van enunciar «gerencials». Però tota aquella aposta retòrica de «gerencialització» del sistema no podia amagar una sèrie d'elements que la condicionaven fortament en el seu desenvolupament.

El que es va anomenar «model gerencial» va tenir un moment d'esplendor.⁷ Va ser a la Barcelona dels Jocs Olímpics i en l'etapa postolímpica. Aquí coincidiren tot de factors que van fer de Barcelona el paradigma del model gerencial. Un canvi important de la ciutat i les seves infraestructures, una renovació urbanística, una imatge realçada de la ciutat en el panorama internacional, etc. En el pla oficial hi hagué encerts indubtables, com fou la separació de l'activitat política de la pròpiament gerencial (encara que aquesta idea ja bategava en la legislació dels seixanta) i la possibilitat que l'alcalde delegués competències no tan sols en regidors, sinó també en directius locals. Aquests encerts van fer que l'estructura gerencial de l'Ajuntament de Barcelona s'anés fent forta en el sistema de govern de la ciutat i, fins i tot, que en certs casos actués com a «contrapoder» o limitant les facultats dels representants electes municipals.

A més a més, aquest moment d'esplendor va coincidir amb la presència de determinades persones d'indubtable vàlua professional en la nòmina de les estructures gerencials de l'ajuntament. Però en la pràctica el sistema gerencial anà interioritzant les mateixes patologies que els models que es basaven en el personal

7. Vegeu, per exemple, Barcelona: *Govern i gestió de la ciutat. Una experiència de modernització municipal*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona; Díaz de Santos, 1999.

eventual per a la vinculació del personal directiu. I, encara més, el més lògic hauria estat una evolució del model «gerencial formal» cap a una professionalització gradual. Però no es va fer així.

A tot això, el govern municipal de Barcelona afegia la constant hipoteca d'estar format per governs de coalició, cosa que també va impactar en la direcció pública local. Però el fet més significatiu va consistir que es va adoptar la pràctica que els nomenaments directius eren com un *cursus honorum* que calia seguir fins a arribar a responsabilitats de caràcter polític. Aquest model s'arribà a configurar així com a doctrina. I va ser en virtut d'aquesta doctrina, com hem pogut comprovar, que molts dels actuals polítics locals i, fins i tot, alguns d'autonòmics, començaren a fer carrera política, primer participant com a «assessors», per passar després a ocupar càrrecs de «gerent», ja fos de districte o sectorials, i acabar finalment sotmetent-se a l'escrutini de les urnes. La memòria de qualsevol lector pot recordar els noms d'alguns d'aquests regidors i fins de diversos alcaldes que van seguir aquest *cursus honorum*.

No cal dir que aquesta «doctrina» esdevingué norma d'actuació i es va arribar a estendre a les altres forces polítiques que a cada moment històric han format part del govern municipal. La crítica màxima que s'hi pot fer és que barreja l'espai de la política i el de la direcció pública, ocupant literalment aquesta última amb postulats exclusivament de confiança política i tan sols residualment de caràcter professional. No hi ha convocatòries públiques de llocs de naturalesa directiva, ni competició en la provisió ni, en conseqüència, acreditació de competències professionals. El nomenament és lliure, com ho és també el cessament. I tot el sistema continua girant al voltant de la configuració exclusiva de la confiança política com a clau del model.

En realitat, si exceptuem els elements arquitecturals del model, com és ara la diferenciació entre política i administració (més formal que real) i la possibilitat que l'alcalde delegui competències en els directius públics, en tota altra qüestió el model gerencial de Barcelona és pràcticament idèntic a l'existent en els municipis de règim comú. Dit d'una altra manera, allò que es va configurar com una proposta institucional innovadora (el «model gerencial» de Barcelona) ha quedat en certa mesura obsolet i no ha sabut evolucionar al compàs dels temps. Potser és arribada l'hora de capgirar el model i reenfocar-lo amb la finalitat de limitar-hi l'abast de la confiança política, com també de reforçar-lo institucionalment amb la incorporació d'elements de professionalització (perfils dels càrrecs directius, sistema competitiu, marc de responsabilitats, retribucions variables, etc.). La ciutat, i sobretot els ciutadans, agrairien a mitjà termini aquest canvi estratègic.

La funció directiva en els municipis de gran població (Llei 57/2003, de mesures per a la reforma del govern local)

No som ara al lloc apropiat per estudiar com caldria aquesta qüestió, que d'altra banda ja he tractat en un altre lloc.⁸ En tot cas, sí que ens interessa portar a col·locació quins són els trets fonamentals de la regulació que fa aquest nou Títol X de la LBRL sobre l'«alta administració». I en aquest sentit, la primera reflexió és la relativa al fet que el model de funció directiva pel qual va optar la Llei 53/2003 per als «municipis de gran població» s'inspirava directament en el dissenyat per la LOFAGE (Llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat). Aquesta importació al món local d'un model que oferia disfuncions importants de disseny (i que no té altra explicació que l'ocupació dels llocs directius de l'Administració de l'Estat a favor dels cossos d'elit) no deixava de ser sorprenent, vist que intentava articular una funció directiva local sobre uns pressupòsits totalment estranys a la realitat i a les necessitats del govern local.

En efecte, sorprèn en gran manera que es traslladés mecànicament als municipis de gran població un model de direcció pública que trobava sentit ple en les singularitats que oferia la mateixa Administració general de l'Estat i que sens dubte es presentava inadequat per ser aplicat en l'esfera local de govern. Pel que sembla, en el fons d'aquesta opció hi havia el raonament que els municipis de gran població no tenien figures similars als «alts càrrecs» de les administracions estatal i autonòmica, i el recurs al personal eventual s'havia demostrat com una opció farcida de limitacions.

Algunes grans ciutats (i entre elles el municipi de Madrid) van mostrar la necessitat que aquestes administracions municipals de ciutats grans disposessin d'una estructura directiva similar, *mutatis mutandis*, a la dels nivells de govern estatal i autonòmic. I el model de referència, atès que la modificació de la LBRL es portà a terme durant el segon mandat del Partit Popular en el govern central, va ser la LOFAGE. Així, no ens ha d'estranyar que per entendre el model d'alta administració la font fonamental sigui la ja esmentada Llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat, a la qual m'he referit amb detall en la primera part d'aquest treball. Però, certament, no va ser l'única font d'inspiració.

El model impositat pel títol X de la LBRL s'inspirava així mateix, almenys en algunes qüestions, en el dissenyat prèviament per a la ciutat de Barcelona. A aquest efecte, n'hem de subratllar el fet que la reforma de la LBRL (el règim d'alta administració dels municipis de gran població) va incorporar els elements que es podien considerar més positius del «model Barcelona», sobretot si es comparaven amb la situació anterior. Eren els següents:

8. Vegeu el meu treball «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)», a *Anuario del Gobierno Local 2003*, Instituto de Derecho Público; Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2004.

1. Igual com feia la Carta municipal de Barcelona, i d'acord amb el que també establí oportunament la LOFAGE, en el Títol X de la LBRL s'assajava una separació entre el que eren «òrgans polítics» i «òrgans de gestió o directius». En efecte, amb un suport exprés aquesta vegada en la distinció que en el seu moment havia establert la LOFAGE, l'article 130 de la LBRL consagrava la diferenciació entre òrgans superiors (*rectius*, de naturalesa exquisidament «política»; això és, l'alcalde i la Junta de Govern Local) i òrgans directius (els òrgans de gestió o de direcció, que tenien per funció principal col·laborar en la formació i aplicar les polítiques públiques dissenyades pels òrgans superiors). Entre els primers, tal com vèiem, s'enquadraven l'alcalde i la Junta de Govern Local (que, com en el cas de la Comissió de Govern de Barcelona, era dotada de competències pròpies, però més extenses que les recollides a la Carta municipal). I entre els segons es preveïen una àmplia gamma de càrrecs directius, tals com els coordinadors generals, directors generals o òrgans similars, secretari general, interventor general, el titular de l'assessoria jurídica, etc.

2. Així mateix, inspirant-se sens dubte en el precedent de la Carta municipal de Barcelona, es preveïa que l'alcalde (art. 124.5) o, si esqueïa, la Junta de Govern Local (art. 127.2), pogués delegar competències en els coordinadors generals o en els directors generals, amb la qual cosa aquests directius públics passarien a tenir competència o atribucions efectives per desenvolupar la seva labor gerencial, la qual cosa assegurava les bases per a l'articulació efectiva d'una funció directiva sobre pressupòsits gerencials.

Certament, el model previst en la Llei de bases de règim local per als municipis de gran població anava més lluny del que recollia la Carta municipal, i això s'observava, segons hem dit, d'una banda, en el fet que la Junta de Govern Local disposava d'atribucions més àmplies que les previstes en la Carta municipal per a la Comissió de Govern, i això la configurava com una mena de «govern municipal» (que compartia les funcions executives amb l'alcalde) a diferència de la Comissió de Govern de Barcelona, que es va configurar més aviat com un «govern municipal feble», ja que la major part de les competències executives eren titularitat de l'alcalde, que les distribuïa entre els diferents tinents d'alcalde, regidors o personal directiu, donant lloc a un model molt més atomitzat de govern municipal; i, d'altra banda, s'ha de subratllar que la Junta de Govern Local podia, així mateix, delegar les seves funcions en membres electius de la majoria de govern o en personal directiu, mentre que la Comissió de Govern de l'Ajuntament de Barcelona no pot delegar les seves atribucions en personal directiu (això potser s'explica pel seu contingut funcional més limitat).

Aquests dos trets, sens dubte positius, convivien amb uns altres que desdeïen força del que era un diagnòstic del model. Dit d'una altra manera, al costat d'aquestes dades positives hi havia elements que enfosquien l'opció per la qual s'havia inclinat el legislador a l'hora de configurar el model de direcció pública de les grans

ciutats. En efecte, el sistema de direcció pública local que va dissenyar el Títol X de la LBRL, tal com s'ha reiterat en aquest epígraf, es fonamentava, com hem dit, en els pressupòsits normatius establerts per la LOFAGE, de la qual va heretar tots els elements més negatius que condicionen el desenvolupament del model i la seva projecció cap a un sistema professionalitzat de direcció pública. Vegem-ho:

1. El nomenament i cessament dels coordinadors generals i directors generals era lliure, però s'havia de produir preferentment entre funcionaris públics de carrera de l'Administració de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals, que pertanyessin a cossos o escales per a l'ingrés als quals s'exigís titulació superior. Per tant, la llibertat discrecional en el nomenament es condicionava al requisit que la persona designada tingués la condició de funcionari públic de qualsevol administració pública que pertanyés a l'antic grup de classificació A. S'hi afegia que aquests nomenaments s'havien de motivar i que es farien «d'acord amb criteris de competència professional i experiència en l'exercici de càrrecs de responsabilitat en la gestió pública o privada». I aquest incís final («en la gestió privada») era perquè excepcionalment per a llocs de coordinador general i de director general també es podien designar persones que no tinguessin la condició de funcionari públic, sempre que el Ple (en la regulació que establís els nivells essencials de l'organització municipal) determinés que, «en atenció a les característiques específiques del lloc directiu, el seu titular no compleixi aquesta condició de funcionari públic» (art. 130.3 LBRL). En suma, es traslladava a l'àmbit local la regulació que recollia la LOFAGE per als directors generals, i que ha estat interpretada per la jurisprudència en sentit molt restrictiu, de manera que, per proveir un lloc de director general entre persones sense la condició de funcionari, s'ha de justificar o motivar clarament en el decret d'estructura orgànica (o en aquest cas en el reglament orgànic o en acte de nomenament) la necessitat de recórrer a nomenar personal «extern» a la funció pública en sentit estricte. En suma, es construeix una funció directiva sobre paràmetres exclusius de «funcionarització»; és a dir, es presumeix que una persona, pel fet de pertànyer a cossos superiors (de l'antic grup A de classificació), ja té les competències per ocupar un lloc directiu: es confon, doncs, el que és un nucli professional qualificat de l'alta funció pública (els titulats superiors) amb la mateixa funció directiva. A més a més, tal com feia la LOFAGE, els requisits de «competència i experiència» no tenen cap sistema d'acreditació i, per tant, es redueixen a una simple exigència merament retòrica. No cal dir que aquest sistema, anomenat de lliure nomenament, tendeix a afavorir la selecció com a directius públics dels funcionaris superiors amb adscripcions partitocràtiques (configurant una mena de «Spoil system de circuit tancat») i tolerant sens dubte que el cessament s'articuli únicament i exclusivament entorn de la idea de pèrdua de la confiança obtinguda prèviament; per tant, amb una naturalesa exquisidament discrecional. Però és que, a més a més, el sistema dissenyat té altres falles substantives. La primera és que, tot i l'alt grau de «laboralització» que tenen algunes de les nostres administra-

cions locals, el personal laboral al servei de l'Administració local corresponent no pot, en principi (tret que es prevegi l'excepció ja esmentada) ser nomenat personal directiu en municipis de gran població. Aquest és un exemple de com el trasllat mecànic d'un model de direcció pública de l'Administració general de l'Estat als municipis de gran població significa afectar la coherència institucional. El segon és que la idea motriu d'aquest disseny semblaria basar-se en el fet que el model de direcció pública a través de funcionari pretenia afavorir que els llocs directius d'aquests municipis de gran població fossin ocupats per funcionaris propis de l'entitat esmentada. Ni que en bona part dels casos això sigui així, i en realitat hauria de ser la pauta dominant, res no priva que s'«importin» alts funcionaris d'altres nivells de govern per nomenar-los directius dels municipis de gran població, com de fet s'ha esdevingut tantes vegades. El model gira únicament sobre el requisit que el nomenat sigui funcionari de cos o escala de qualsevol administració pública pertanyent a l'antic grup de classificació A.

2. Una regulació molt semblant, si bé amb algunes variants, és la prevista per als titulars dels òrgans directius dels organismes autònoms i de les entitats públiques empresarials, que apareixen inclosos a l'article 85 bis de la LBRL (en la redacció que hi donà la Llei 57/2003). Tanmateix, en aquesta darrera regulació es preveu que els titulars d'aquests òrgans directius siguin reclutats no solament entre funcionaris de carrera o laborals de les administracions públiques, sinó també entre professionals del sector privat, titulats superiors en tots els casos, i exigint –si aquest directiu procedeix del sector privat– una experiència mínima de cinc anys en l'exercici professional (art. 85 bis b) de la LBRL). Com ja vaig criticar en el seu moment, aquesta regulació fa de mal casar amb les exigències de «competència i experiència» que predica la llei, perquè, si bé és cert que els tals requisits s'exigeixen al directiu que provingui del sector privat, no es demana cap referència a l'experiència per al que procedeix del sector públic, sigui funcionari o laboral. Una vegada més, el fet de pertànyer a la plantilla de qualsevol administració pública en qualitat de funcionari o laboral de titulació superior sembla que és una patent de cors per al desenvolupament de funcions directives en el sector públic. Però és que, a més, aquesta regulació que, com s'ha dit, és aplicable també als municipis de règim comú i que cal entendre igualment aplicable als de règim especial, tret que en la seva legislació específica es prevegi una cosa diferent, presenta altres incoherències del model dissenyat. En efecte, mentre que per ser directiu de l'administració municipal la regla és que s'ha de ser funcionari públic, en aquest cas, quan es tracta de ser directiu d'un organisme autònom o una entitat pública empresarial local, els requisits són diferents: es pot ser personal laboral o, fins i tot, persona «externa» a l'administració, sempre que es disposi de «titulació superior» i així mateix d'un mínim de cinc anys d'experiència en l'exercici professional. Quin sentit té, doncs, que s'exigeixin cinc anys d'experiència en aquests casos a les persones externes i que no se'n demani cap si aquests externs són nomenats

personal directiu municipal en càrrecs de coordinador general i director general?; per què s'exigeix experiència en aquests casos i no se'n demana cap si ja es té la condició de funcionari públic?

En el Títol X de la LBRL, la regulació dels òrgans directius peca, doncs, dels mateixos defectes que la prevista a la LOFAGE i fins i tot presenta incoherències en el disseny final (com ja hem pogut comprovar), però almenys el model de l'Administració general de l'Estat trobava «la seva explicació» en la forta empremta corporativa que impregna l'alta administració en l'Estat i que explica aquesta mena de «reserva corporativa» dels llocs directius a favor d'una sèrie de cossos d'elit de l'Administració general de l'Estat (pràctica que, d'altra banda, ha estat comuna sobretot durant el segle xx, independentment del caràcter democràtic o no del sistema polític imperant).

No obstant això, la translació d'aquest model de direcció pública a l'àmbit local sembla decantar-se per la implantació d'un model de direcció pública inspirat en pautes burocràtiques, encara que també amb força disfuncions en el seu disseny i alguns matisos importants que immediatament exposarem. En efecte, una de les característiques del «model burocràtic de direcció pública» és que la captació de la saba directiva es porta a terme entre persones de la mateixa organització; és a dir, s'articula un «sistema de carrera» en virtut del qual els alts funcionaris tenen la possibilitat d'aspirar a llocs de naturalesa directiva una vegada compleixen els requisits exigits per arribar-hi. En canvi, el sistema dissenyat al Títol X de la LBRL (i aplicable als municipis de gran població) tan sols preveu que els titulars d'aquests òrgans directius hagin de ser reclutats preferentment entre funcionaris públics de qualsevol administració pública pertanyents a cossos o escales per a l'accés als quals s'exigeixi titulació superior. Encara que aquesta previsió també és recollida a la LOFAGE, la veritat és que el món local pot donar lloc a un «desembarcament» de funcionaris d'altres administracions públiques en els llocs directius, afeblint així la pretesa configuració del model com de caràcter «burocràtic».

En realitat, com hem vist, el model LOFAGE de direcció pública, com també el regulat per als municipis de gran població, no és en essència, ni de bon tros, un model de direcció pública burocràtic, sinó que té la caracterització de «model mixt», tot i que amb un element dominant derivat de la llibertat de nomenament i cessament, que en certa mesura l'aproxima al model «polititzat» de direcció pública. És cert que, tret d'excepcions, els directius locals han de ser funcionaris, però no ho és pas menys que aquests nomenaments poden recaure en qualsevol funcionari de qualsevol administració pública que pertanyi a cos o escala per a l'ingrés en el qual s'hagi exigint titulació superior. Això implica que, a pesar que la llei exigeixi «competència i experiència», i atès que no s'estableix cap mitjà de comprovació de la competència, mentre que l'experiència només es valora per cobrir els llocs de directius d'organismes autònoms o entitats públiques empresarials locals de qui no siguin empleats públics, res no impedeix que es pugui nomenar directiu públic

qualsevol funcionari públic que compleixi els requisits exigits per la llei. La pràctica dominant, salvant excepcions singulars, és que el nomenament d'aquest personal directiu recaigui sobre persones que tenen afinitat ideològica o militància amb el partit o partits que exerceixen el govern municipal. Per tant, l'avanç real d'aquest sistema, com ja posàvem de manifest, radica en el fet que s'ha desplaçat l'Spoil system, en la mesura que per a aquests llocs directius no es pot nomenar qualsevol persona, però aquest desplaçament ha estat «relatiu», ja que s'ha imposat un model que pot ser qualificat de Spoil system de circuit tancat; això és, els nomenaments han de recaure fonamentalment en persones que ja tenen la condició de funcionaris, però res no impedeix que aquests nomenaments siguin absolutament discrecionals i que, en conseqüència, el color polític del funcionari pesi molt més que no les seves qualificacions professionals.

Aquest model de direcció pública prescindeix, en efecte, d'incorporar cap element de «selecció per mèrit o idoneïtat», la qual cosa l'allunya dels sistemes de direcció pública professionalitzats; de la mateixa manera, no regula res respecte a la implantació d'un marc de responsabilitats gerencials, de retribucions variables o de garantir la permanència en el lloc en funció dels resultats. No hi ha publicitat ni sistema competitiu. Falla, doncs, un dels elements nuclears que tendeixen a salvaguardar la idoneïtat de les persones nomenades per a ocupar càrrecs directius.

No es pot dir, doncs, que amb aquesta regulació s'hagi implantat una «professionalització» de la funció directiva, ni de bon tros. El sistema continua marcat per un perfil molt acusat dels elements propis del model «polititzat», però amb una aplicació limitada: és a dir, es nomena lliurement (i se cessa lliurement) el directiu públic únicament en funció de criteris polítics, amb la sola limitació que, tret d'excepcions ocasionals, aquest nomenament hagi de recaure en un funcionari públic de carrera pertanyent a un cos o escala per a l'ingrés en el qual s'exigeixi titulació superior.

Però és igualment greu que aquest model prescindeix sense reserves d'estructurar un «marc de responsabilitat gerencial o directiva per la gestió». A diferència del model LOFAGE, que sí que preveu (encara que no s'hagi aplicat) que els titulars dels òrgans directius estiguin subjectes a responsabilitat per la gestió, així com al control i avaluació de la gestió per l'òrgan superior o directiu competent (article 6.10, apartats a. i b.), la LBRL no diu res a aquest efecte en relació amb el personal directiu dels municipis de gran població, salvant la referència que seran nomenats «d'acord amb criteris de competència professional i experiència en l'acompliment de llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada» (article 130.3 LBRL).

Les mancances que mostra aquest model de direcció pública regulat al Títol X de la LBRL són manifestes. I els problemes que ara es plantegen no són pas menors, perquè, com tindrem ocasió de veure, la primera qüestió que sorgeix és de determinar fins a quin punt és compatible el model previst en aquest Títol X de la LBRL amb el que regula l'EBEP (article 13). Així mateix, es pot qüestionar fins a quin punt aquest nivell directiu previst a la LBRL per als municipis de gran pobla-

ció és realment equiparable als dels «directius públics professionals» tal com ha estat configurada aquesta categoria pel mateix EBEP. En fi, són moltes preguntes i poques respostes el que en aquests moments podem donar en aquest aspecte, i em remeto al que més tard diré sobre aquest tema i altres.

El que sí que sembla obvi és que aquesta regulació del Títol X de la LBRL hauria de ser repensada de dalt a baix; igualment, hauria de ser objecte d'una regulació nova que partís d'uns pressupòsits diametralment diferents dels que conté l'actual normativa bàsica. Aquests pressupòsits podrien ser els següents:

1. En primer lloc, caldria plantejar-se fins a quin punt el legislador bàsic de règim local disposa de títol competencial per regular el personal directiu local i si no s'hauria d'entendre que aquesta regulació bàsica ja és directament recollida a l'article 13 de l'EBEP.

2. En segon lloc, si el legislador bàsic de règim local actués en aquest terreny, la seva regulació hauria de ser de mínims i, de fet, molt similar a la prevista a l'article 13 de l'EBEP, amb les adaptacions necessàries al món local.

3. En tercer lloc, cal salvaguardar plenament el principi d'autonomia local constitucionalment garantit i, en conseqüència, el principi d'autoorganització de les entitats locals.

4. En quart lloc, si els postulats anteriors es compleixen, no hi hauria d'haver res que impedís que la regulació bàsica de mínims sobre la direcció pública fos general i no s'establís cap distinció entre municipis de règim comú i municipis de gran població. Potser convindria que els municipis de règim especial, atès que la direcció pública és un element cabdal del sistema d'organització institucional, quedessin fora d'aquesta normativa bàsica de baixa densitat.

En tot cas, cal ser plenament conscient que la regulació recollida en el Títol X de la LBRL tenia com a objectiu principal crear una estructura directiva a l'Administració municipal que fos equiparable a l'existent en l'Administració de l'Estat i en l'Administració de les comunitats autònomes. Certament, el que la reforma pretenia era sobretot de posar fi al «buit» que representava en el món local l'absència d'una categoria d'«alts càrrecs». Per tant, en principi, aquest graó directiu que regulava la LBRL és allò que en podríem dir de directius vinculats epidèrmicament amb la política o, com després direm, «directius de caràcter superior». Aquesta idea, tanmateix, s'ha acabat plasmant amb un caràcter més aviat desigual, perquè, mentre d'una banda es va reformar la legislació de funció pública perquè els funcionaris públics que fossin nomenats «directius municipals» poguessin ser declarats en la situació administrativa de serveis especials (supòsit que ha estat igualment incorporat a l'EBEP, article 87 f.), en matèria d'incompatibilitats no s'aplica el règim relatiu als alts càrrecs de l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes, tret del que afecta una part de la legislació de conflictes d'interessos (article 8, de la Llei 5/2006), tal com preveu la disposició addicional novena de la Llei del sòl de 2007, per mitjà de la qual es va modificar la LBRL per fer extensiva bona part de la

legislació estatal (Llei 5/2006) a aquests directius públics. Curiosament, en l'àmbit local, llevat d'aquestes excepcions recollides actualment a la Disposició Addicional quinzena de la LBRL (i incorporades per la Llei del sòl 8/2007, de 28 de maig), tot el quadre d'incompatibilitats es regeix per la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques. El quadre normatiu vigent, com hem dit i repetit, no deixa de ser molt precari i una mica contradictori, també en el que concerneix aquests directius públics dels municipis de gran població.

La regulació de la funció directiva en la Llei de capitalitat i règim especial de Madrid

L'Ajuntament de Madrid, pel que fa a la regulació de la funció directiva, estava subjecte a les prescripcions de la Llei 57/2003, que va modificar el Títol X de la LBRL, ja que l'única excepció recollida expressament en aquesta llei era la relativa al municipi de Barcelona, que es regulava per les disposicions de la Carta municipal (disposició transitòria quarta de la Llei 57/2003). A més, com hem exposat, la innovació normativa que va significar el règim d'organització dels «municipis de gran població», sobretot en el que afecta l'alta administració, es veié impulsada per les autoritats del mateix municipi de Madrid, que amb això pretenien disposar d'eines adequades per estructurar una direcció pública municipal a imatge i semblança de l'existent en les administracions públiques estatal i autonòmica.

No obstant això, i tot i haver estat impulsor principal de la citada reforma, el municipi de Madrid va acabar configurant un sistema d'«alta administració» o de direcció pública propi, encara que basat, en les línies principals, en el model matriu de la LOFAGE, que després fou traslladat al Títol X de la LBRL. En conseqüència, el model és originàriament de pretesa empremta burocràtica, si bé amb una forta presència de politització, però que pot derivar, segons com es concreti ulteriorment, en diferents solucions institucionals. Almenys en el seu disseny actual, directament influït en els paràmetres de la reforma de 2003, el sistema de direcció pública de l'Ajuntament de Madrid es pot enquadrar fàcilment en un model burocràtic atenuat per la influència de la política en la selecció de quadres directius.

En tot cas, la Llei 22/2006, de capitalitat i règim especial de Madrid, preveu una regulació de la funció directiva que es basa sobre els criteris següents:

1. S'estableix una nítida separació entre el que són òrgans executius de govern (l'alcalde, la Junta de Govern, així com els tinents d'alcalde; encara que també cabria incorporar-hi els regidors amb responsabilitats de govern i els membres no electius de la Junta de Govern), que tenen la funció d'exercir la direcció política i administrativa del municipi, i els òrgans directius.

2. L'estatut dels titulars d'uns òrgans i altres òrgans és molt diferent. Així, els

membres o titulars dels «òrgans de govern» es regulen a l'article 18.1 de la Llei 22/2006. I aquest article indica que, sens perjudici dels requisits específics que es puguin preveure en cada cas, «per ser titular o membre d'un òrgan executiu de direcció política i administrativa es requereix, en tot cas, ser major d'edat, gaudir dels drets de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals i no estar inhabilitat per exercir ocupació o càrrec públic per sentència judicial ferma». En suma, les exigències, com resultava forçós, vista la naturalesa representativa i electiva dels titulars d'aquests òrgans, són les mateixes que es prediquen per accedir a càrrecs públics en qualsevol assemblea legislativa o en els nivells polítics de les estructures governamentals. Són, per tant, càrrecs de naturalesa exquisidament política i, en conseqüència, no es considera adequat que per exercir-les es requereixi una determinada titulació, coneixements o experiència. Així mateix, a l'apartat dos de l'article 18, i en el que afecta el règim d'incompatibilitats d'aquest col·lectiu, es preveu el següent: «Els titulars o membres d'òrgans executius de govern queden sotmesos al règim d'incompatibilitats establert per als regidors en la legislació de règim local i en la present Llei».

3. Al seu torn, el règim jurídic dels «òrgans directius» es regula a l'article 21 de la citada Llei, i les seves notes distintives serien les següents:

a) És a la Junta de Govern, en el marc del que disposi el reglament orgànic, que correspon de crear òrgans directius en l'àmbit de l'administració de l'Ajuntament de Madrid (art. 21.1). Aquesta fórmula és prou flexible per no encotillar la definició de l'alta administració, que ha de ser adaptada puntualment en funció de les necessitats objectives i de les circumstàncies que concorrin en cada cas. Amb tot, tal creació haurà de ser feta d'acord amb el que disposi el corresponent reglament orgànic, ja que, segons l'article 11.1.c) (com igualment recorda el mateix 21.1) «la regulació de l'organització política i administrativa de l'Ajuntament» és una matèria reservada al reglament orgànic. En tot cas, el que és realment rellevant d'aquesta regulació –a diferència de la Llei 57/2003– és el fet que la llei no estableix quines són les figures o òrgans directius que conformen aquesta alta administració, i això deixa un ampli camp de joc a la potestat d'autoorganització del municipi en aquesta matèria.

b) Tal com preveu la Llei de capitalitat, igual com ho recollia la reforma de la LBRL, bona part de les competències que té l'alcalde, com també algunes d'atribuïdes a la Junta de Govern Local, poden ser delegades, a més dels regidors i membres no electius de la Junta, en personal directiu. Resulta obvi, doncs, que el model de direcció pública permet que emergeixi un espai directiu públic a l'Ajuntament de Madrid que tingui atribuïdes competències delegades tant per l'alcalde com per la Junta de Govern.

c) També la regulació de Madrid s'aparta de la prevista en els «municipis de gran població» en relació amb els requisits que han d'acreditar les persones que hagin de ser nomenades titulars d'òrgans directius. En efecte, l'article 21.2 preveu

expressament que els titulars dels òrgans directius seran nomenats «atenent a criteris de competència professional i d'experiència [...] i d'acord amb el que determini, si escau, el corresponent reglament orgànic». Per tant, segons la Llei 22/2006 no s'exigeix que els titulars dels òrgans directius tinguin la consideració de funcionaris públics de carrera, la qual cosa permet enquadrar en la funció directiva municipal tant funcionaris superiors com qualsevol altre funcionari, de carrera o interí, el personal eventual, el personal laboral o qualsevol professional extern a l'Administració pública. Es dissenya així, quant al cercle de possibles candidats a ser titulars d'òrgans directius, un model molt obert, que potser podrà tancar-se en alguns casos segons el que estableixi el reglament orgànic o en el moment de crear aquests òrgans la Junta de Govern. En tot cas, hi ha una remissió al reglament orgànic perquè desplegui els criteris de nomenament, cosa que podria donar lloc perfectament que, per aquesta norma, es configurés un model de designació de directius públics municipals basat en pressupòsits d' idoneïtat, competència, de lliure concurrència i, en fi, amb marcat segell de professionalitat. Però, com immediatament direm, el model que es configura de direcció pública a la Llei de capitalitat només es refereix a la direcció pública superior o la que té una empremta evident de «direcció política», perquè, fins ara, els seus membres són nomenats i destituïts discrecionalment pels òrgans competents.

d) En el que afecta el seu estatut i en relació amb les incompatibilitats, la Llei (article 21.4) preveu que els titulars d'aquests òrgans directius quedaran subjectes al règim d'incompatibilitats establert en la Llei 53/1984, així com a allò que es pugui preveure en altres normes estatals o autonòmiques que hi siguin d'aplicació (pensem en la modificació de la LBRL a través de la disposició addicional novena de la Llei del sòl). En tot cas, aquí s'adverteix, com hem indicat, el diferent tractament que en aquesta matèria d'incompatibilitats es dona als «alts càrrecs» de l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes, que es regeixen per una normativa específica en cada cas, i l'aplicable als directius locals, la dispersió normativa dels quals provoca no poques confusions i inseguretats respecte a determinar el sistema aplicable. En aquest cas, fixem-nos bé que s'aplica el règim d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració pública (funcionaris i laborals), òbviament amb les modulacions previstes en la disposició addicional quinzena de la LBRL, que va ser incorporada per la citada Llei del sòl (Llei 8/2007) i amb les recollides a l'EBEP (disposició final tercera).

e) Un aspecte important d'aquesta regulació, sobretot perquè és la primera vegada que es fa en la legislació espanyola, és l'àmbit funcional dels òrgans directius; o dit d'una altra manera, què és el que singularitza funcionalment els directius públics davant dels polítics o funcionaris. En efecte, la legislació espanyola (amb l'excepció del que preveu l'article 23.1 de la Llei 28/2006, d'agències, que recull una definició de les funcions directives francament deficient) no inclou cap altra regulació referent a això. L'article 21. 3 de la Llei de capitalitat estableix una clàusula ge-

neral de funcions i tot seguit en detalla el contingut. Així, preveu que correspon als òrgans directius «desenvolupar i executar els plans d'actuació i decisions adoptades pels òrgans executius de direcció política i administrativa competent». Aquesta funció, genèrica, es desglossa en una sèrie de funcions específiques. Correspon, en particular, als òrgans directius el desenvolupament de les funcions següents:

- L'impuls de l'execució de les decisions adoptades pels òrgans polítics.
- La planificació i coordinació d'activitats, avaluació i proposta d'innovació i millora en relació amb els serveis i activitats del seu àmbit competencial.
- I altres funcions específiques que se'ls deleguin o atribueixin com a pròpies.

Possiblement aquest abast funcional del que és competència del personal directiu seria millorable en determinats aspectes, però no hi ha dubte que es tracta d'un assaig molt encertat d'intentar delimitar què és el que fa un directiu públic a les administracions públiques locals.

El model de direcció pública previst a la Llei 22/2006 per al municipi de Madrid s'aparta, doncs, de les línies bàsiques exposades en la Llei de mesures per a la reforma del govern local. Es tracta, sens dubte, d'un model més ben articulats, tant per la flexibilitat com per la definició de l'àmbit funcional dels òrgans directius, però peca dels mateixos defectes que afligeixen la direcció pública local en general. En efecte, no s'avança pràcticament una sola engruna (salvant el que pugui preveure el reglament orgànic) en la professionalització de la direcció pública local, ja que no es preveuen sistemes de designació basats en criteris d'idoneïtat i de competències professionals (com tampoc de lliure concurrència). No s'articula tampoc cap «marc de responsabilitats gerencials» per mitjà de l'avaluació dels resultats de l'organització, ni es preveuen, en conseqüència, sistemes d'incentius (retribucions variables en funció de resultats). No hi ha garantia de permanència en el lloc ni en el cas que els resultats de la gestió siguin bons, ja que el sistema continua inspirat (insisteixo, salvant allò que pugui preveure el reglament orgànic) en el lliure nomenament i, en conseqüència, en el lliure cessament. Es tracta, un cop més, d'un model híbrid que actualment es configura com una mixtura entre el model burocràtic afeblit i un sistema de confiança política. Tot dependrà de com s'aplicarà, perquè, davant la flexibilitat del marc legal (i això és un gran avantatge), el model pot evolucionar fàcilment (si hi ha voluntat política) cap a un sistema de direcció pública professionalitzat.

En aquest sentit convé portar a col·lació les interessants reflexions recollides en un *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público* editat per l'Ajuntament de Madrid, que fou elaborat per un grup de directius i professionals procedents de l'Administració municipal, de la de l'Estat, de la de la Comunitat Autònoma de Madrid, a més a més de tres experts, entre els quals va participar l'autor d'aquest treball.

En aquest informe s'examina l'abast de les previsions de l'EBEP en relació amb la Llei de capitalitat de Madrid i s'enumeren algunes propostes. Succintament aquestes són algunes idees que s'hi consideren:

1. La Llei de capitalitat i de règim especial de Madrid limita exclusivament a tres els llocs reservats als funcionaris d'habilitació amb caràcter estatal, que també tenen naturalesa directiva exclusivament: són els titulars de la Intervenció, de la Tresoreria i de la Secretaria General del Ple. L'òrgan de suport a la Junta de Govern Local no ha de ser proveït amb funcionaris d'aquest caràcter, i això ratifica encara més el caràcter d'òrgan col·legiat de govern que té la Junta.

2. L'Ajuntament de Madrid pot valorar la conveniència d'implantar la figura del directiu públic professional en la seva administració municipal. Així, es parteix del fet que podria desenvolupar normativament aquesta figura de forma directa per mitjà d'un reglament orgànic, definint quins llocs tindrien la consideració de directius públics professionals.

3. La qüestió central és si el personal directiu (*rectius*, els titulars dels òrgans directius), tal com el regula la Llei de capitalitat, i que es podria etiquetar de «directius polítics», ha de passar a formar part de la regulació que, si escau, es farà dels directius públics professionals a l'Ajuntament de Madrid.

4. La resposta a aquesta pregunta no pot ser unívoca, perquè les opcions que té l'Ajuntament de Madrid en aquesta matèria són diverses i d'intensitat diferent, segons els casos:

a) Podria incloure tots els òrgans directius dins la figura de directius públics professionals, regulada en l'EBEP. Així, si aquesta fos l'opció triada, formarien part de la direcció pública professional de l'Ajuntament de Madrid els titulars dels òrgans directius tal com en parla l'article 21 de la Llei 22/2006 («directius polítics», actualment), i també, si esqueia, els càrrecs directius que es definissin genèricament en el reglament orgànic i que fossin concretats per la Junta de Govern Local.

b) La segona opció seria d'incloure només una part dels òrgans directius dels que regula l'article 21, com també els altres llocs directius de l'alta funció pública que hom determinaria. Per tant, si fos aquesta la solució institucional adoptada, això implicaria que s'hauria de determinar prèviament quins òrgans directius s'enquadrarien dins de la direcció pública professional i quins haurien de continuar essent de provisió exclusivament política («directius polítics»).

c) La tercera opció consistiria a establir que la direcció pública professional es limités als llocs directius de l'alta funció pública o llocs similars en règim laboral; quedarien completament fora d'aquesta caracterització els que actualment tenen la consideració d'òrgans directius, que continuarien essent nomenats a través de les previsions recollides a la Llei de capitalitat sense afegir cap altre requisit addicional.

Aquestes són les tres opcions que es van considerar en l'estudi esmentat. Tot dependrà de quina sigui la que finalment adoptarà la normativa que el mateix Ajuntament de Madrid té actualment en desenvolupament de l'EBEP (quan escrivim això, es troba en tràmit d'aprovació). La institucionalització d'una funció direc-

tiva professional per a tots els llocs directius (siguin els òrgans directius, pròpiament parlant, o altres llocs que així es determinin) té l'avantatge que estableix un sistema en el qual les competències professionals s'han de tenir en compte en el nomenament; s'estableix un marc de responsabilitats gerencials o directives amb submissió a avaluació segons objectius i, en fi, es pot articular un sistema de retribucions variables i certes garanties enfront dels cessaments discrecionals.

Això no obstant, l'extensió d'un model de direcció pública professional a tots els llocs directius de l'Administració municipal (als actuals «directius polítics» i als altres) no planteja pas poques dificultats d'ordre pràctic i d'assumpció «cultural». Per això es va proposar que el més raonable fóra que, si aquesta era l'opció (o si l'opció era així mateix la segona de les proposades), la direcció pública professional s'estructurés en dos nivells o estrats, amb algunes diferències en el seu règim jurídic: i) direcció pública superior; ii) direcció pública bàsica. Els actuals «directius polítics» s'enquadrarien en la direcció pública superior i les seves exigències de «professionalització» serien diferents de les de l'altre estrat. Així, el nomenament tindria un ample marge de discrecionalitat, i es podria designar qualsevol persona que acredités les competències previstes en el perfil del lloc titular de l'òrgan directiu, i així mateix el cessament continuaria essent discrecional, mentre que en els directius públics bàsics, categoria en la qual s'enquadrarien els llocs directius de l'alta funció pública i assimilats en el camp laboral (tant de l'Administració municipal com dels seus organismes autònoms i entitats públiques empresarials), el règim jurídic seria diferent.

En fi, l'estudi ja referit es plantejava finalment la possibilitat d'estendre el règim del personal directiu que en el seu moment estableixi el reglament orgànic a les societats mercantils de capital exclusivament o predominantment municipal, així com a les fundacions.

El procés de reflexió obert culminarà, tal com deia, en una normativa específica que s'ha d'aprovar aviat. Si més no, independentment de quin sigui el resultat final d'aquest procés, l'Ajuntament de Madrid ha obert un interessant debat per determinar si els titulars dels òrgans directius, tal com els configura la Llei de capitalitat, han de ser enquadrats en la categoria de directius públics professionals. Certament, si aquests titulars d'òrgans directius s'assemblen als «alts càrrecs», no hi ha altra solució que la descrita: establir dos tipus de règims jurídics de personal directiu, amb una base comuna i algunes diferències. Però encara hi tornarem, perquè el debat de fons pretén dilucidar quin abast i intensitat ha de tenir la direcció pública professional en una administració pública determinada. Fins ara, els pocs exemples existents no van pas en bona direcció, vist que limiten la intensitat de la direcció pública als llocs de l'alta funció pública (Illes Balears) o estableixen una distinció que no passa de ser més aviat equívoca entre directores o presidents d'agència (de naturalesa predominantment política) i personal directiu (d'extracció preferentment funcionarial, si bé amb la possibilitat

d'incloure «externs» a través de la relació laboral especial del personal d'alta direcció), com és el cas de la Llei 28/2006, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics (article 23) i els diferents estatuts d'agència aprovats fins avui.⁹

Breu referència al nou model d'estructura directiva de la Diputació de Barcelona

Tot i que des del punt de vista de règim jurídic o legal el model de la Diputació de Barcelona no té cap singularitat davant dels altres, ja que no s'hi aplica el règim previst en la Llei de bases de règim local per als municipis de gran població previst al Títol X (malgrat que, paradoxalment, la LBRL sí que estén la seva aplicació als capítols insulars en els termes que preveu la disposició addicional catorzena de la LBRL), pot ser oportú que ens deturem aquí per analitzar aquest model. La veritat és que, com hem assenyalat reiteradament, les diputacions provincials no tenen cap singularitat en relació amb l'estructura directiva ni amb el sistema de delegacions, que només es pot projectar sobre els càrrecs electes de la respectiva institució.

Tanmateix, pot ser oportú d'introduir alguna referència –ni que sigui molt resumida– al «model d'estructura directiva» de la Diputació de Barcelona, perquè inclou alguns elements interessants i innovadors en el seu disseny i perquè, en definitiva, la Diputació de Barcelona ha estat sempre i continua essent una institució referent en qüestions d'organització i recursos humans en l'àmbit local.

A grans trets, els elements més remarcables d'aquest nou model de direcció pública serien els següents:

1. Es tracta d'un model que parteix del Pla de mandat de la Diputació de Barcelona (2007/2011), basat en tres grans eixos: la creació de valor públic, la incorporació de nous valors a la cultura corporativa i l'establiment d'un marc de responsabilitat directiva.

2. Després de definir-ne una sèrie de senyals d'identitat, el model s'assenta en el liderat efectiu, tant polític com referit a l'àmbit de la gestió.

3. L'estructura directiva es descompon en dos nivells de direcció pública. Són aquests: i) l'alta direcció de la Diputació de Barcelona; ii) l'estructura directiva complementària.

4. L'alta direcció es configura, al seu torn, en dos tipus d'òrgans: unipersonals i col·legiats. Aquests últims es vertebren en dos tipus de comissions: comissió de coordinació i comissió tècnica. La primera és la comissió de suport al govern de la Diputació, que té per objecte la proposta, coordinació i seguiment de les línies

9. Vegeu, per exemple, els següents estatuts d'agències: Reial decret 1403/2007, de 26 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament (BOE núm. 283 de 26 de novembre), i Reial decret 1495/2007, de 12 novembre, pel qual es crea l'Agència Estatal Butlletí Oficial de l'Estat i s'aprova el seu estatut (BOE núm. 272, de 13 de novembre).

estratègiques de la Diputació. La segona és un òrgan col·legiat de coordinació de les línies executives dels diferents àmbits d'actuació corporativa.

5. L'alta direcció s'estructura, al seu torn, en quatre nivells o òrgans de caràcter unipersonal: i) coordinador general; ii) gerència; iii) coordinador d'àrea; iv) gerència i direccions de serveis o àmbits. Aquests quatre nivells o òrgans unipersonals tenen atribuïdes diferents funcions.

6. El coordinador general, el gerent i els coordinadors d'àrea són figures ocupades per persones designades i destituïdes lliurement per la Presidència de la Diputació, que tindran la consideració de personal eventual en el cas que la persona designada no sigui funcionari de carrera.

7. Els gerents de servei i els directors de servei o d'àmbit són designats per convocatòria pública pel sistema de lliure designació, atenent als principis de mèrit i capacitat i a criteris d'idoneïtat. Les persones designades han de ser funcionaris de carrera del grup de classificació A, subgrup A1, o personal laboral sotmès a la relació especial d'alta direcció.

8. Els sotsdirectors i els titulars dels serveis i oficines són personal directiu complementari, i la seva designació es fa mitjançant convocatòria pública pel sistema de lliure designació, atenent als principis de mèrit i capacitat i a criteris d'idoneïtat. Els titulars d'aquests òrgans directius haurien de ser funcionaris públics de carrera del grup de classificació A, subgrup A1, en el cas dels sotsdirectors, i dels subgrups A1 i A2 en el cas dels serveis i oficines.

Després d'aquesta breu descripció del model, pot ser oportú fer unes reflexions sobre aquest nou model d'institucionalització de la funció directiva a la Diputació de Barcelona, que ofereix sens dubte punts forts, però que en presenta també de flacs.

Com a punts forts recollim els següents:

1. Els eixos en què es basa el model de direcció pública estan ben construïts, sobretot perquè es tracta d'un model que pretén potenciar una cultura corporativa orientada a la gestió de resultats, cosa que caldrà concretar tard o d'hora en la implantació d'un sistema d'avaluació de resultats per la gestió.

2. És un model molt desenvolupat, tant en l'estructura com en funcions, que s'expressen de manera diàfana, que intenta combinar dos espais de direcció pública que de vegades convergeixen i de vegades no: la direcció pública de caràcter més «polític» o estratègic, i la direcció pública tècnica o de gestió de recursos interns. A aquest efecte s'articula una estructura d'òrgans unipersonals i col·legiats que respon a aquesta finalitat.

3. A pesar de no aplicar-se a les diputacions provincials el model de direcció pública «dels municipis de gran població», en alguns punts s'ha pres aquest model com a referent, encara que en molts altres se n'ha distanciat d'una manera clara i precisa. És un model amb una empremta de modernitat en el seu disseny molt més alta que la prevista al Títol X de la LBRL.

4. Té una figura de coordinador general que pot ser enormement útil (i fins i tot imprescindible) en una institució en la qual els membres de la Diputació Provincial (començant pel president) dediquen bona part del temps a la seva activitat principal d'electes municipals. A les diputacions la implantació d'aquesta figura o la d'un gerent «universal» pot tenir, per tant, ple sentit.

5. El sistema de provisió de llocs directius s'ha basat parcialment en l'article 13 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, encara que –tal com veurem– no ha sabut extreure tot el potencial modernitzador que aquesta norma preveu.

6. A grans trets ha establert dos nivells de direcció pública (l'«alta direcció» i la «direcció complementària»). Aquesta distinció és correcta, perquè una organització de la dimensió de la Diputació de Barcelona ha de tenir necessàriament aquests dos nivells directius. Raonablement, estableix algunes modulacions quant als requisits i formes de provisió en funció del nivell de l'estructura directiva de què es tracti.

7. És raonable, així mateix, que els llocs de sotsdirectors i de caps de servei o d'oficines es reservin en exclusiva a funcionaris públics, i que en aquest cas no s'admetin excepcions.

8. Sembla oportuna la inserció, dins de l'estructura directiva, dels titulars dels òrgans de serveis i oficines; en aquest darrer cas s'inclou la possibilitat que els llocs directius siguin ocupats per funcionaris públics pertanyents al grup de classificació A, subgrup A2.

Entre els punts flacs, apuntem aquests:

1. El model de direcció pública de la Diputació de Barcelona continua fent ús, mal que sigui en un grau molt limitat, de la figura del personal eventual per ocupar funcions directives. Es tracta, com s'ha dit, d'una figura inadequada per a l'exercici d'aquestes funcions, i molt discutida actualment (encara que personalment no comparteixo aquestes crítiques) per part de la doctrina i, fins i tot, per part del MAP (que defensa que no s'hi pot recórrer després de l'entrada en vigor l'EBEP per exercir funcions directives).

2. La «dualitat» de figures i de dos circuits directius en funció de criteris com és ara el disseny i impuls de l'estratègia de la institució o de la gestió corporativa de recursos interns, a pesar de la seva bona intenció, pot donar lloc a incrementar els costos de coordinació i transacció per fer efectives aquestes polítiques.

3. L'estructura directiva té un recorregut jeràrquic potser massa llarg o profund, perquè no és fàcil que es pugui articular racionalment un model de direcció pública amb sis o set nivells directius. Potser seria oportú simplificar-lo, encara que una part de la complexitat procedeix de la dualitat de figures i circuits abans enunciada.

4. El recurs a la figura del personal d'alta direcció (relació laboral especial) només es podrà aplicar en aquells llocs de treball directiu que pel seu contingut funcional no hagin de ser reservats a funcionaris públics.

5. El model de direcció pública de la Diputació de Barcelona es basa en la transició del «sistema de lliure designació» com a procediment de provisió de llocs de

treball a la direcció pública professional. S'hi han incorporat, en efecte, alguns elements de l'EBEP (mèrit, capacitat i idoneïtat, com també publicitat), però sense prou fermesa i d'una manera una mica descontextualitzada. En efecte, tal com diem, l'article 13 de l'EBEP preveu un sistema de designació «alternatiu» a la lliure designació, que pot ser un procediment de provisió o, en algun cas, un sistema de designació amb un cert component «selectiu».

6. La consideració del sistema de provisió de llocs directius com de «lliure designació» (regulat a l'article 80 EBEP i no a l'article 13) fa esfumar, fins a fer-los desaparèixer totalment, els principis de mèrit i capacitat, com també els criteris d'idoneïtat. La cosa més correcta en aquests casos seria, com també diem, parlar de «procediment de designació», en el qual prèviament a l'actuació de la discrecionalitat –que es pot lligar o no a la provisió dels llocs en qüestió– cal acreditar els requisits i competències exigides per al correcte acompliment del lloc directiu.

7. Es tracta possiblement d'un model inicial que admet evolucions clares i evidents cap a la implantació d'un model de direcció pública professional, del qual encara, en el seu disseny actual, és lluny. Les inèrcies del passat i les pautes culturals que nien en totes les institucions públiques probablement han pesat molt perquè aquesta evolució es pogués portar a terme d'una manera més acabada. Però, almenys, és un pas endavant, que convindrà reforçar institucionalment en un futur si realment es vol anar cap a una implantació d'un model professional de direcció pública.

Cap on anem? La regulació de directius públics en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Escenaris de futur

Antecedents

Com hem vist, la problemàtica de la direcció pública ha entrat de ple en l'agenda política i, així mateix, en l'agenda legislativa. Això no ens ha d'estranyar, perquè en relació amb altres països del nostre entorn ja resultava evident que l'estat en què es trobava la direcció pública a Espanya era més propi, com també dèiem, d'un país amb fort subdesenvolupament institucional que no pas d'una economia que pretengui homologar-se amb els estats més avançats d'Europa. La progressió del problema, com s'ha vist, ha anat cap a una creixent institucionalització, si bé encara molt tèbia, de la funció directiva, almenys en l'Administració de l'Estat i en algunes administracions locals. Malgrat això, en el nivell autonòmic els avanços, almenys fins avui, són pràcticament inexistents (amb l'excepció, com veurem, de la Llei 4/2007, de 28 de març, de funció pública de les Illes Balears, article 35; i la Llei 8/2007, de l'Institut Català de la Salut, article 20).

De totes maneres, la regulació recollida en la LOFAGE i en les diferents lleis que aborden el fenomen des de la perspectiva local encara és ben lluny d'aproximar el model de direcció pública a un de tipus professionalitzat, perquè l'empremta de la política, en alguns casos, o la «corporativització» de l'alta administració, en altres, continuen essent una feixuga llosa que impedeix de construir un model de direcció pública professional sota els paràmetres vigents en altres contextos que prenem com a comparació.¹⁰

En tot cas, la situació deixa de ser estàtica, ja que sembla que a poc a poc els avanços van prenent forma. I si bé encara no s'adverteix cap canvi de paradigma, sí que almenys alguns elements de la direcció pública professional, ni que sigui només parcialment, impregnen com més va més els textos legals i permeten advertir alguns signes de canvi en un àmbit que havia romàs inamovible, almenys fins ben entrada la dècada dels anys noranta del segle passat.

Abans de la regulació de l'EBEP, que serà objecte d'anàlisi detinguda en aquestes pàgines, pot resultar oportú portar a examen dos antecedents especialment importants en la gestació d'aquesta normativa. Prescindim aquí de tota referència al Projecte de Llei de funció pública de 1999, que s'arribà a presentar a les Corts Generals però que no hi fou tramitat, i que contenia així mateix un article sobre els directius públics, ja que la seva influència sobre el procés ulterior serà pràcticament inexistent.

Els antecedents que hem esmentat eren els següents:

1. En primer lloc, l'Informe de la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic.

2. El segon, la regulació de la Llei d'agències per a la millora dels serveis públics (Llei 28/2006), que, a l'article 23, recull un marc normatiu general de la figura dels «directius públics».

Vegem breument quines van ser les aportacions d'aquests dos textos, l'un «doctrinal» i l'altre «normatiu».

El «personal directiu» en l'Informe de la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic

Davant la situació de buit normatiu o d'institucionalització «feble» de la figura dels directius públics en les administracions públiques espanyoles, l'Informe de la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (que va ser lliurat al ministre el 25 d'abril de 2005 pel president de la Comissió, professor Miguel Sánchez Morón) va fer un diagnòstic de la situació i proposà una sèrie de mesures per realitzar una regulació mínima d'aquesta matèria en aquell Estatut. Les propostes de la Comissió es poden sintetitzar de la manera següent.

10. Sobre això, vegeu: *The Senior Civil Service in National Governments of OECD countries*, OCDE. París, 2008.

Es partia de la constatació que una administració moderna necessita disposar de directius qualificats. I aquesta idea contrastava amb l'entorn comparat, en el qual es detectava que un dels eixos dels processos de reforma (o modernització) en les administracions públiques havia estat precisament la institucionalització de la figura del directiu públic professional. S'arribava així a la conclusió que calia crear un grup professional que s'inserís entre la direcció política i la funció pública superior de carrera.

En tot cas, l'informe reflectia que tant en l'Administració de l'Estat (a través de la LOFAGE) com en l'Administració local (per mitjà de la Llei 57/2003), la figura del directiu públic havia començat a inserir-se en les nostres organitzacions públiques. Però, tot i això, aquest incipient sistema de directius públics es veia marcat per una sèrie de ròssecs, com és ara, d'una banda, la forta presència de la confiança política en el procés de designació i cessament dels titulars dels òrgans directius i, de l'altra, la «funcionarització» de la provisió d'aquests llocs directius, la cobertura dels quals es pretenia reservar (tret d'excepcions molt delimitades) a favor dels funcionaris de cossos o escales de titulació superior («cossos d'elit»), confont el que eren tasques directives amb tasques funcionaries qualificades.

L'informe optava clarament per regular un estatut de directius públics en el qual es configurés una classe de personal específica que fos la de «directiu públic professional». Tot i amb això, conscients que el punt de partida era sens dubte el d'un model molt allunyat d'un escenari de professionalitat, la Comissió va advocar per una mena de «model de transició» en el qual, a l'hora de definir el règim jurídic de l'estatut de directius públics (i tenint en compte que es tractava d'una normativa bàsica que posteriorment haurien de desenvolupar tant l'Estat com les comunitats autònomes a través de llei), hi figuressin una sèrie de dades que es consideraven de la més gran importància, a saber:

1. S'hauria de definir en quins casos l'accés als llocs directius hauria de ser reservat a funcionaris i en quines circumstàncies es podria optar per un model més obert (això és, per la incorporació de personal laboral al servei de les administracions públiques o d'externs a l'Administració pública per a la provisió de llocs de naturalesa directiva).

2. En els processos de selecció s'havia de conjugar intel·ligentment la necessitat d'acreditar el mèrit i la capacitat per a l'exercici d'aquests càrrecs directius amb un cert espai (més o menys gran, segons el lloc a cobrir) en el qual jugués la confiança personal o política (això és, en el nomenament, almenys de determinats llocs directius, hi hauria d'haver un marge raonable de discrecionalitat).

3. En matèria de funcions, hi havia d'haver una atribució legal o normativa de determinades funcions reservades a aquest personal directiu.

4. Les condicions de treball del personal directiu no haurien de ser objecte de negociació col·lectiva, cosa que implicava la determinació unilateral per part de la mateixa Administració.

5. El treball directiu hauria de ser objecte de control quant als resultats per mitjà d'un sistema d'avaluació.

6. I pel que fa al cessament, s'havia d'establir un cessament discrecional o establir un període d'estabilitat, en funció del tipus de llocs directius de què es tractés.

El model proposat per la Comissió era, doncs, merament embrionari i es podia qualificar «de mínims», ja que, com que es tractava d'una normativa bàsica, la legislació de desenvolupament hauria pogut millorar aquest procés d'institucionalització amb una articulació més depurada del que era el règim jurídic d'aquest personal directiu.

En tot cas, al marge d'aquestes reflexions de la Comissió, l'informe posava l'accent en altres passatges de l'existència d'una pràctica en l'Administració local mitjançant la qual el personal directiu al servei d'aquesta es vinculava a través de la figura del personal eventual. La Comissió posava en dubte l'ús i abús d'aquesta figura del personal eventual en l'espai local de govern, i advocava per reconduir-la.

L'informe de la Comissió era un conjunt de propostes, algunes de les quals van ser seguides pel legislador bàsic (EBEP) i, en altres casos, en canvi, l'Estatut Bàsic s'apartà considerablement del seu sentit i finalitat.

El personal directiu en la Llei d'agències per a la millora dels serveis públics

Abans de l'elaboració de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, el legislador estatal va aprovar la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics. L'article 23 d'aquesta Llei fa una regulació de directius públics que millora substancialment l'existent fins en aquell moment (la prevista a la LOFAGE); podem dir, doncs, que, efectivament, és una regulació pionera en aquesta matèria que inclou algunes de les propostes abans esbossades i n'incorpora d'altres que cal remarcar aquí.

Si bé, certament, s'ha de posar en relleu que amb aquest article 23 la Llei d'agències va regular com a «personal directiu» únicament el personal directiu «bàsic» o de «segon nivell» –és a dir, els càrrecs directius de l'estructura de les agències ocupats per funcionaris o laborals–, s'ha de reconèixer que no va enquadrar en aquesta noció de directiu públic els directors o presidents de les agències, que encara quedaven configurats com a personal de designació política. Amb això «la distància» entre el model de la Llei d'agències i el model gerencial d'agències existent en el Regne Unit (com també en altres països), on el «director executiu» de l'agència és designat després d'un procés públic i competitiu, era més que considerable. Hom ha intentat matisar aquesta qüestió en alguns estatuts d'agència que s'han aprovat darrerament, en els quals es dona als

directors de les agències el caràcter de «personal directiu», incloent-hi fins i tot alguns requisits, més aviat genèrics, per a la designació de director o president de l'agència (per exemple, l'Estatut de l'Agència de Cooperació Internacional per al Desenvolupament).¹¹

Les línies bàsiques d'aquesta regulació de directius públics, que convé recordar en aquests moments, serien les següents:

1. Es qualifica de personal directiu el que ocupa llocs de treball determinats com a tals a l'Estatut de l'Agència, però a la Llei (art. 23.1) es preveuen una sèrie de criteris orientadors per qualificar un lloc com a directiu (cosa que no apareixerà, segons veurem, en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic): els llocs es qualificaran de directius per raó de l'especial responsabilitat, competència tècnica i rellevància de les tasques que se'ls assigna. Es tracta, certament, d'uns criteris orientadors marcats per la imprecisió i la vaguetat. Sembla obvi que els llocs que comportin «especial responsabilitat» (tot i que s'hi podria afegir «en la gestió») tinguin la consideració de llocs directius. Això ens situa immediatament davant l'exclusió d'aquests llocs del sistema de lliure designació, que així passaria a ser un sistema de provisió de llocs de treball de naturalesa residual en les agències estatals. Ja és més discutible que un lloc de treball sigui qualificat de directiu en funció de la «competència tècnica», ja que aquesta característica definirà el major o menor nivell d'un lloc de treball, però no la seva naturalesa directiva. No sembla tampoc un element determinant per qualificar un lloc de directiu «la rellevància de les seves tasques», tret que aquesta rellevància es refereixi ocasionalment a tasques de naturalesa directiva.

2. El personal directiu serà nomenat entre titulats superiors, preferentment funcionaris, pel Consell Rector a proposta del director de l'agència, atenent a criteris de competència professional i experiència. No es parla, doncs, d'un procés selectiu, encara que aquesta idea s'hi veu posteriorment recollida, com immediatament veurem. El problema que planteja aquesta redacció de l'article 23 («entre titulats superiors») consisteix a determinar si dins d'aquesta categoria es pot entendre que només poden ser nomenats directius públics els funcionaris pertanyents a l'actual grup de classificació A1 o també podrien ser-ho en el futur els de l'A2, amb la unificació de la titulació en el «grau universitari». Aquest dubte ha estat aclarit pels diferents estatuts que s'han aprovat amb el desplegament de la Llei d'agències.¹²

3. El procés de provisió podrà ser efectuat per «òrgans especialitzats de selecció», que formularan al director una proposta motivada amb una terna de candidats per a cada lloc a cobrir. Hem d'advertir aquí del caràcter potestatiu d'aquest

11. Vegeu especialment l'article 38 dels Estatuts de l'Agència de Cooperació Internacional per al Desenvolupament (RD 1403/2007, de 26 d'octubre, BOE núm. 282).

12. Es pot veure, per exemple, l'article 23 de l'Estatut de l'Agència «Butlletí Oficial de l'Estat» (RD 1495/2007, de 12 de novembre, BOE 272).

procediment, però que almenys configura un autèntic procediment de selecció dels candidats que acrediten les millors competències professionals per ocupar els llocs convocats. L'atribució del procediment «de provisió» a l'òrgan especialitzat de selecció que determini l'agència ens posa sobre la pista d'alguna cosa que posteriorment tractarem amb cert detall: el model de direcció pública de la Llei d'agències és, en realitat, una mena d'articulació d'un sistema de provisió de llocs de treball alternatiu i substitutiu en certa mesura del «vell» sistema de lliure designació; és a dir, els llocs directius d'aquestes agències, que abans es cobrien pel sistema de lliure designació, es proveiran ara mitjançant aquest procediment de provisió de llocs directius que regula la Llei d'agències i que desenvolupen els estatuts de cadascuna d'elles.

4. El personal funcionari que sigui nomenat directiu públic romandrà en la situació de servei actiu en el seu cos o escala, mentre que si es tracta de personal laboral no queda clar en quina situació quedaria (la Llei parla de «la que correspongui conformement a la legislació laboral»). La situació de «servei actiu» demostra una vegada més que aquest model no significa cap alteració respecte al prèviament existent de la lliure designació i també ens allunya notablement de la configuració com a directius públics dels directors o presidents de les agències, que, pel que fa al personal assimilat a la condició d'«alt càrrec», si és funcionari, serà declarat en situació de serveis especials.

5. A les agències, tal com recull l'article 23.3, es poden preveure llocs directius «de màxima responsabilitat» a proveir per mitjà de la relació laboral especial d'«alta direcció». Una extensió de la figura que, com en el cas de l'EBEP, ha de ser aquí criticada, perquè «la màxima responsabilitat» és, òbviament, del director de l'agència, que en principi és fora d'aquesta regulació de l'article 23. No s'entén, doncs, que el personal no funcionari s'hagi necessàriament de vincular amb l'agència amb aquesta relació laboral especial d'alta direcció, ja que això pot ser desaconsellable en el cas que les agències disposin dins seu d'una presència notable de personal laboral, perquè la promoció d'aquest a nivells directius s'haurà de fer necessàriament per aquesta via. Ens hi tornarem a referir.

6. El personal directiu estarà subjecte en l'exercici de les seves funcions a l'avaluació, conformement als criteris d'eficàcia, eficiència i compliment de la legalitat, responsabilitat per la seva gestió i control de resultats en relació amb els objectius que li hagin estat fixats. Com veurem, l'única diferència amb la regulació de l'EBEP és que s'incorpora el criteri de «compliment de la legalitat», que s'ha de considerar obvi. No es comprendria pas una direcció pública que no tingués com a criteri d'actuació el compliment de la legalitat.

7. Una nota singular d'aquest personal directiu és que rebrà part de les seves retribucions com a incentiu de rendiment, mitjançant el corresponent complement que valori la productivitat, d'acord amb els criteris i percentatges que estableixi el Consell Rector, a proposta dels òrgans directius de l'agència. Com veurem, l'EBEP

no incorporarà aquest sistema d'incentius per mitjà de les retribucions variables dins dels principis que caracteritzen la configuració dels directius públics professionals.

Aquesta regulació del personal directiu de les agències representa, per tant, un important pas endavant en el procés d'institucionalització de la funció directiva, si bé el problema és que la normativa aprovada només s'aplica a les agències de l'Administració de l'Estat. De totes maneres, hi ha certs aspectes que es deixen a la definició futura del que faci, si escau, una normativa més específica de l'Administració de l'Estat que desplegui aquesta matèria (Llei que reguli l'Estatut de la funció pública de l'Administració general de l'Estat o real decret que estableixi el règim jurídic del personal directiu d'aquesta mateixa administració). També cal examinar com es regula ara aquest personal directiu en els diferents estatuts de les agències que s'han aprovat fins avui, tasca que excedeix de bon tros l'objectiu d'aquestes pàgines.

La Llei 28/2006 no estableix –i això és particularment important– cap previsió específica en relació amb la important qüestió del cessament del personal directiu, sinó que deixa obert en principi el «cessament discrecional», cosa que senzillament arruïnaria les bones intencions del disseny configurat pel legislador. Sí que es pot afirmar, finalment, que la regulació de l'article 23 de la Llei d'agències, tot i ser anterior en el temps a la prevista en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, no es veu afectada per la regulació d'aquest, perquè, com deia, en alguns aspectes millora substancialment allò que preveu l'article 13 de l'EBEP. La clau d'aquesta aparent «manca de sintonia» entre la regulació de la Llei d'agències i l'EBEP radica en el fet que aquella normativa no és bàsica, ja que s'aplica només a les agències «estatals», mentre que l'EBEP sí que recull una normativa bàsica que, en principi, ha de ser tinguda en compte per les comunitats autònomes a l'hora de legislar.

És cert, en tot cas, que tal com és redactat l'article 23 de la Llei d'agències admet moltes possibilitats d'aplicació i totes molt diferents. Pot donar lloc a una «lectura continuista» i que pretengui substituir el vell sistema de lliure designació per una «designació de directius públics» que, sota el mantell de la publicitat, el mèrit i la capacitat, continuï essent discrecional o que pretengui continuar-ho essent. Aquesta via, al meu entendre, estaria barrada, ja que l'article 23 de la Llei d'agències parla expressament del «mèrit i la capacitat», i, doncs, hi haurà d'haver algun procediment objectiu que acrediti que la persona nomenada té aquests atributs. També, ni que sigui d'una manera més forçada, aquest article 23 pot admetre una interpretació que avaluï que el cessament no pot ser discrecional, ja que el dit article utilitza conjuntament les expressions «nomenament i cessament» i les vincula al fet que han d'atendre als principis de mèrit, capacitat i publicitat. Si el nomenament es produeix atenent a aquestes variables, sembla obvi que el cessament (més que més si hi ha avaluació del compliment d'objectius) atengui també a tals premisses.

La regulació del personal directiu en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic

Introducció

Si hi ha una normativa cridada a tenir un impacte directe sobre aquesta matèria de la direcció pública és, sens dubte, l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, especialment si tenim en compte que es tracta d'una norma bàsica aplicable –amb les modulacions que es diran– a totes les administracions públiques.

Abans d'entrar a fer l'exegesi de l'article 13, és oportú d'assenyalar que en la tramitació parlamentària del projecte davant el Congrés dels Diputats es va incorporar el personal directiu com una classe més d'empleat públic, al costat dels funcionaris de carrera, els funcionaris interins, el personal laboral (fix o temporal) i el personal eventual. Aquesta incorporació com a «classe de personal», que ja havia estat defensada per l'Informe de la Comissió per a l'elaboració de l'Estatut de l'Empleat Públic (MAP, Madrid, 2005), hauria pogut tenir conseqüències estructurals importants, ja que en aquest cas els directius públics ja no es confondrien amb l'alta funció pública o amb llocs laborals o eventuals, sinó que tindrien un règim jurídic específic i presumiblement diferent dels anteriors, la qual cosa hauria pogut produir la formació d'un autèntic estrat directiu en el sector públic espanyol.

Tot i amb això, aquesta caracterització dels «directius públics professionals» com a classe de personal va desaparèixer en la fase final de la tramitació parlamentària del projecte en la sessió del ple del Senat del 21 de març de 2007, moment en què la regulació del personal directiu professional va ser objecte d'una important cadena d'esmenes que va deixar en precari la figura del directiu públic en l'Estatut mateix. Així, per exemple, es preveia una situació administrativa específica per al «personal directiu», que també fou suprimida al costat de la caracterització com a «classe de personal».

Després d'un llarg procés d'elaboració i de tot de canvis en el seu contingut durant la tramitació parlamentària, el 13 d'abril de 2007 es publicà en el Butlletí Oficial de l'Estat la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Havien hagut de transcórrer gairebé trenta anys perquè el mandat constitucional previst a l'article 103.3 de la Constitució espanyola de 1978 es fes efectiu. Però als nostres efectes, el que ara ens interessa subratllar és que aquest Estatut Bàsic es fa eco d'aquesta figura del personal directiu en diferents passatges del text (que, d'altra banda, ja va ser recollida, ni que fos amb menys precisió, com s'ha dit, en un projecte de llei d'estatut bàsic de la funció pública de 1999).

La regulació principal del personal directiu «professional» és recollida a l'article 13 de l'EBEP, que forma part, com a precepte orfe, d'un Subtítol («Personal directiu») del Títol II, que s'enuncia com «Classes de personal al servei de les administracions públiques». És curiosament l'únic «Subtítol» que preveu tota la llei.

D'aquesta localització sistemàtica es podrien extreure algunes conseqüències precipitades, com és ara que aquest «personal directiu» no seria pròpiament parlant una «classe de personal al servei de les administracions públiques» sinó una cosa diferent (i això seria difícilment sostenible) o, més precisament, que aquest personal directiu no és ben bé una «classe d'empleat públic», perquè no és considerat amb aquest caràcter a l'article 8.2 (encara que ho va ser en alguns moments de la tramitació parlamentària). Si aquestes precisions fossin certes, ens podríem demanar quin sentit té de regular el personal directiu en l'EBEP. Realment, la funció directiva té aquesta doble condició: afecta, d'una banda, la funció pública o l'ocupació pública, com a estrat superior que n'és; i, per l'altra, té una dimensió organitzativa innegable. La regulació d'aquesta figura a l'EBEP només pot trobar explicació en el fet que es pretén que els funcionaris públics o empleats d'una determinada administració pública puguin cobrir aquests llocs de naturalesa directiva o, fins i tot, que aquests llocs directius siguin part de l'estructura més alta dels llocs coberts per funcionaris públics o per personal laboral al servei de les administracions públiques.

En tot cas, la difusa i escassament estructurada regulació de l'EBEP sobre la figura del directiu públic professional obre un llarguíssim seguit d'incògnites sobre quin és el règim jurídic aplicable a aquest tipus de llocs directius en determinades matèries. Per exemple, fins a quin punt s'aplica als directius públics professionals la regulació que porta a terme l'EBEP en matèries com ara la carrera professional, drets, jornada i permisos, codi ètic, situacions administratives i responsabilitat disciplinària... Tot sembla apuntar, en principi, que l'aplicabilitat d'aquestes matèries als directius públics professionals és màxima, perquè, quan l'EBEP ha volgut vedar o modular l'exercici d'algunes qüestions, ja ho ha previst expressament així (per exemple, en el cas de la negociació col·lectiva de les condicions de treball o en l'avaluació de resultats per la gestió).

Per tant, essent més pragmàtics, crec que cal defensar la tesi que els directius públics són, si més no, empleats públics als quals s'apliquen, amb les modulacions oportunes (per exemple, en matèria de selecció, provisió de llocs o en el cas de la negociació col·lectiva) les previsions de l'Estatut o, almenys, les previsions de l'Estatut que puguin aplicar-se'ls en funció de la naturalesa de les seves funcions. Encara que el mateix EBEP, més que avar, omet tota mena de determinació respecte a l'estatut d'aquests directius públics professionals. La qual cosa no deixa de plantejar, com hem dit, tot d'incògnites importants sobre l'aplicació, per exemple, als directius públics professionals d'aspectes del règim jurídic, tals com els drets, permisos i deures (així com el codi ètic), retribucions o règim disciplinari, per posar-ne només uns quants exemples. Les preguntes òbvies en aquest sentit serien les següents: la condició de directiu públic professional, no hauria de modular d'alguna manera l'aplicació d'aquests o d'alguns àmbits de l'EBEP?; els directius públics han de tenir, per exemple, el mateix sistema retributiu que els empleats

públics en allò que afecta retribucions variables?; han de tenir la mateixa jornada?, i els permisos? Com que queden fora de la negociació col·lectiva, sembla evident que les seves condicions de treball seran definides unilateralment per cada administració pública, i això en la pràctica crearà situacions consolidades de diferències notables entre un grup (empleats públics) i l'altre (directius públics professionals).

La figura del directiu públic en l'EBEP (amb l'excepció de l'article 13)

A més a més, paradoxalment a l'EBEP no deixa d'haver-hi contradiccions internes (o, per dir-ho amb més suavitat, «tensions internes») en aquesta matèria concreta. En efecte, si es vol tenir una fotografia completa de com es regula la figura dels directius en l'EBEP, així com de quines són les «tensions internes» que es produeixen en aquesta regulació, cal analitzar les referències directes o indirectes que així mateix fa l'Estatut al personal directiu. Vegem-ho:

1. L'exposició de motius de la llei dedica específicament un paràgraf a la figura del directiu públic. I d'aquí clarament es pot interpretar que, a pesar de la dicció dels articles 8.2 i 13 de l'EBEP, el personal directiu és –o es pretenia que fos– una classe de personal al servei de l'Administració pública. Entre altres coses, aquest paràgraf diu el següent: «[...] l'Estatut Bàsic defineix les classes d'empleats públics –funcionaris de carrera i interins, personal laboral, personal eventual– regulant la nova figura del personal directiu [...] convé avançar decididament en el reconeixement legal d'aquesta classe de personal, com ja s'esdevé en la majoria dels països veïns». Possiblement el fet que es continuï anomenant «classe de personal» el personal directiu és perquè, com que aquesta consideració va ser suprimida per l'acceptació d'una esmena en el Ple del Senat, ningú no es va adonar que calia modificar també l'exposició de motius en aquesta línia. Però la dita exposició de motius també justifica la creació d'aquesta figura en la necessitat que tenen les nostres administracions públiques de disposar d'una gestió professional sotmesa a criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat i control de resultats en funció dels objectius, com també per l'innegable «factor de modernització administrativa» que aquesta figura representarà per a les nostres organitzacions públiques.

2. L'article 8.2 EBEP ja esmentat omet, tanmateix, que es tracti d'«una classe de personal». Tot i això, com deia, durant una bona part de la tramitació parlamentària hi hagué una lletra «e») («personal directiu») que finalment va ser suprimida en el Ple del Senat, el 21 de març de 2007.

3. L'article 20 EBEP preveu una regulació de l'«avaluació de l'acompliment» que, això no obstant, no pot ser extrapolada a l'avaluació del personal directiu que recull l'article 13.3, ja que de la dicció concreta d'aquest article es preveu clarament que va adreçada als empleats públics, funcionaris o laborals, però no pas als directius públics. Les referències a la «carrera horitzontal» o el sistema de cessament en càrrecs obtinguts per concurs ho confirmen. El sistema d'avaluació de

directius públics haurà de tenir en compte possiblement alguns dels principis recollits a l'article 20, per un elemental sentit que es tracta de propostes raonables, però pot tenir una configuració i ha de ser aplicat amb paràmetres específics. En tot cas, l'avaluació dels directius públics podria tenir efectes «similars» als previstos per a la resta d'empleats públics, almenys en allò que afecta la formació, provisió de llocs directius, retribucions variables i cessament o remoció, si escau. Ja és més complex articular el sistema de carrera professional, sobretot de caràcter horitzontal, en aquests supòsits de cobertura d'un determinat lloc de treball per directius públics.

4. En matèria de negociació col·lectiva (Capítol IV del Títol III), hi ha alguna referència directa o indirecta al personal directiu. En efecte, l'article 37.2.c) reitera una cosa ja prevista a l'article 13.4, primer incís, EBEP: s'estableix que queda exclosa de l'obligatorietat de la negociació «la determinació de condicions de treball del personal directiu». Tanmateix, tot i ser això raonable, no s'entén per quin motiu el personal directiu funcionari que manté la situació administrativa de «servei actiu» sí que pot ser elector i elegible, segons preveu l'article 44 EBEP (cosa que resulta clarament contradictòria amb l'esperit de la norma: les condicions de treball del directiu públic no es negocien, però el directiu sí que pot participar en el procés de negociació com a elector o elegible en la determinació de les condicions dels altres empleats públics).

5. En matèria de situacions administratives, regulades en el Títol VI EBEP, es pot dir el següent en relació amb el personal directiu:

a) L'article 85.1 no preveu una situació administrativa específica de «personal directiu», malgrat que sí que hi havia estat recollida durant bona part de la tramitació parlamentària com a lletra «f)», però per una esmena al Senat fou suprimida. Per tant, el personal directiu haurà d'acollir-se a alguna de les situacions previstes en el text de la llei o de les lleis que despleguin l'EBEP dins els límits que el mateix Estatut estableix.

b) Així, els funcionaris públics que accedeixin a ocupar llocs de naturalesa directiva que no siguin algun dels previstos a l'article 87 EBEP es trobaran en situació de servei actiu (atès que s'enquadren en aquesta situació els funcionaris a qui «no correspongui quedar en una altra situació»). En conseqüència, aquest personal (hi insisteixo: amb les modulacions que calgui) es «regirà per les normes d'aquest Estatut i per la normativa de funció pública de l'Administració pública en què prestin serveis» (art. 86.2 EBEP).

c) No obstant això, segons estableix l'article 87.1 EBEP (apartats a) i c), seran declarats en situació de serveis especials els funcionaris que siguin nomenats alts càrrecs de l'Administració de l'Estat, de les administracions autonòmiques, de les ciutats de Ceuta i Melilla, o que siguin nomenats per ocupar llocs directius assimilats en el seu rang administratiu al dels alts càrrecs en organismes autònoms o entitats públiques dependents de les administracions ja esmentades. En conse-

qüència, els directius públics que tinguin al seu torn la condició d'alt càrrec (sots-secretaris, secretaris generals tècnics, directors generals, directors d'organismes autònoms o entitats públiques empresarials, etc.) seran declarats en situació de serveis especials.

d) La mateixa regulació s'aplica als directius municipals, tal com preveu l'apartat f) de l'article 87.1.f). I aquesta lacònica referència de l'EBEP ha de ser interpretada exclusivament en el sentit que serien declarats en aquesta situació administrativa els directius públics previstos en el Títol X de la LBRL (això és, dels municipis de gran població), com també els dels règims especials de Barcelona i Madrid, però aquesta normativa no es podria fer extensiva a qualsevol directiu públic municipal que fos creat i designat pels governs locals, tret dels previstos per a organismes autònoms i entitats públiques empresarials, tal com apareixen regulades en l'article 85 bis de la LBRL (perquè aquesta regulació sí que és aplicable a totes les entitats locals). Aquesta interpretació és deguda al fet que en els «municipis de règim comú» no existeix, en principi, cap altra direcció pública institucionalitzada que no sigui la dels organismes autònoms i entitats públiques empresarials locals.

e) L'article 87.3, en els dos últims incisos, estableix un règim jurídic específic de «retribucions» per als funcionaris que hagin estat nomenats «alts càrrecs» (al marge que fa extensiu això mateix a altres supòsits que ara no interessin). En efecte, tal precepte recull una previsió genèrica que les «Administracions públiques vetllaran perquè no hi hagi minva en el dret a la carrera professional» d'aquests funcionaris, però estableix un mínim de garantia per a aquest col·lectiu, quan afirma: «[...] aquests funcionaris [com a mínim] rebran el mateix tractament en la consolidació de grau i conjunt de complements que el que s'estableix per als qui hagin estat directors generals i altres càrrecs superiors de la corresponent administració pública». En virtut d'aquesta previsió, el directiu públic amb la condició d'«alt càrrec» mantindrà el privilegi de disposar del complement de «director general» quan torni al seu lloc de funcionari durant la resta dels seus dies de servei a l'Administració pública, independentment que sigui aquella on ha prestat serveis com a alt càrrec o una altra de diferent, així mateix independentment de quin sigui el lloc de treball que hi ocupi i el grup de classificació a què pertanyi. Com és ben sabut, aquesta discutible interpretació (que «sanciona» l'administració d'origen del funcionari quan aquest presta serveis com a alt càrrec en una altra de diferent) va ser considerada constitucional en una polèmica sentència del Tribunal Constitucional (STC 32/2000), després prosseguida d'altres que van abordar aquesta mateixa qüestió. Les conseqüències en l'aplicació d'aquesta norma tendeixen a atorgar descaradament una sèrie de privilegis econòmics a aquells funcionaris públics que han adoptat públicament compromisos amb determinades forces polítiques pel fet d'haver ocupat càrrecs públics que, fins a la data, són càrrecs de «de-

signació política» (l'element central de la qual en el procés de designació, sens perjudici que hi puguin intervenir altres factors, és la confiança política). Aquest procés de designació és plenament constitucional i òbviament lícit, però el que pot oferir un flanc a la crítica és que els qui han ocupat càrrecs públics de designació política, a causa d'un major o menor compromís amb els partits que els han proposat, vegin «afavorida» i «enriquida» la seva carrera professional en la funció pública, perquè, a part de veure-se'n afectada la neutralitat i imparcialitat, és evident que la «carrera professional», com el seu nom mateix indica, no hauria de valorar factors exògens a les pròpies exigències de professionalitat.

f) Com és sabut, l'àmbit d'aplicació de l'EBEP no afecta les empreses i societats públiques de capital totalment o majoritàriament públic ni tampoc les fundacions «públiques», i, doncs, el personal directiu d'aquestes entitats no està, en principi, subjecte al que preveu l'article 13 de l'EBEP. Es produeix –o, més ben dit, es pot produir–, d'acord amb les previsions de la disposició addicional primera de l'EBEP, una clara «fugida» de la regulació dels directius públics professionals en aquests casos, ja que els tals llocs directius es podran continuar proveint, no per criteris professionals, sinó entre persones «amateurs» o que no acreditin competències per ocupar-los. Certament, aquesta restricció en l'àmbit d'aplicació de l'EBEP no impedeix de cap de les maneres que el legislador autonòmic o, si escau, l'Administració pública competent optin per una professionalització d'aquest grau directiu de les societats públiques i fundacions del mateix caràcter, així com dels consorcis que, si escau, puguin quedar fora l'àmbit d'aplicació de la llei. Aquesta opció per professionalitzar el grau directiu d'aquest tipus d'organitzacions (de marcat caràcter públic) seria, sens dubte, l'opció més raonable si realment la decisió era a favor d'una modernització del sector públic en conjunt i per sotmetre'l a un tractament mínimament unificat.

g) Els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal són regulats a la disposició addicional segona de l'EBEP. Certament, en aquesta llarga i prolixa regulació no es diu res en el sentit que desenvolupin funcions directives, però de fet molts d'aquests funcionaris, a part les funcions reservades que poden tenir en certs casos un possible biaix directiu (en municipis de certa grandària), desenvolupen també funcions de contingut directiu. Així, el Títol X de la LBRL, relatiu als «municipis de gran població», enquadra els funcionaris amb «habilitació nacional» que ocupin determinats llocs en l'estructura municipal com a «òrgans directius» en sentit estricte. Però, a diferència dels altres titulars d'òrgans directius municipals, el règim jurídic del seu nomenament és singular, la qual cosa no deixa de ser certament sorprenent i erosiona en certa mesura l'aposta per configurar aquest personal com a directiu públic professional. En efecte, la provisió de llocs de treball d'aquests funcionaris amb habilitació de caràcter estatal es fa pels sistemes tradicionals de concurs (que és el sistema normal de provisió) o per «lliure designació» (que és un sistema excepcional per a supòsits taxats).

En aquest darrer cas sí que hi ha hagut certs canvis, amb repercussions encara un punt indefinides. En efecte, el sistema de lliure designació es pot aplicar excepcionalment «als municipis de gran població previstos en l'article 121 de la Llei 7/1985, així com les diputacions provincials, capítols i consells insulars» (abans ho era potestativament per als llocs de diputacions, capítols, consells insulars, ajuntaments capital de província i altres municipis de més de cent mil habitants, sempre que tinguessin assignat un complement de destinació de nivell 30). Doncs bé, en virtut d'aquesta regulació els municipis de més de cent mil habitants que no s'hagin constituït en «municipis de gran població» (a l'efecte de l'aplicació del Títol X de la LBRL) no seran proveïts pel sistema de lliure designació sinó pel de concurs. És més, un municipi com Barcelona, al qual no s'aplica el Títol X de la LBRL, hauria de cobrir –i això no deixa de ser certament insòlit i fins a cert punt absurd– a partir d'ara els seus llocs de funcionaris amb habilitació de caràcter estatal per mitjà de concurs. Crec que s'ha de buscar una interpretació més raonable d'aquests enunciats legals. Aquests dubtes també es poden projectar al cas de Madrid, ja que, a pesar que el Títol X ha resultat totalment desplaçat per la regulació de la Llei 22/2006, aquesta llei no diu res en relació amb el fet que no hi sigui aplicable el citat Títol X, encara que és obvi que el seu règim jurídic ja és extramurs del que es preveu per als municipis de «gran població» i la mateixa Llei de capitalitat –a diferència de la Carta municipal de Barcelona– regula amb un cert detall aquestes figures dels funcionaris «amb habilitació nacional». Però aquesta esmena que s'aprova també en el Ple del Senat del 21 de març de 2007 pot tenir, com es veu, serioses implicacions en determinats municipis. A Catalunya, per exemple, hi ha un bon nombre de municipis que passen de cent mil habitants i en tenen menys de dos-cents cinquanta mil, i no s'han constituït en «municipis de règim de gran població», i, per tant, la interpretació més raonable és que aquests municipis haurien de treure a concurs les places vacants de funcionaris amb habilitació de caràcter estatal. El fet paradoxal és que, fins a l'aprovació de l'EBEP, aquests llocs es podien cobrir per mitjà del procediment de lliure designació.

h) Hi ha, així mateix, una referència al personal directiu en la disposició addicional quarta de l'EBEP, relativa a les ciutats de Ceuta i Melilla. Allà es diu que, en el marc del que preveu l'apartat u d'aquesta mateixa disposició (un marc, per cert, de notable confusió), les assemblees d'aquestes ciutats poden regular el procediment de provisió de llocs directius, així com el seu règim de permanència i cessament (apartat c) del punt dos d'aquesta disposició addicional).

i) La disposició addicional onzena estén l'àmbit d'aplicació de l'article 87.3 també al personal recollit en l'article 4, «en la mesura que aquesta aplicació resulti compatible amb allò que estableix la seva legislació específica».

j) I, en fi, la disposició final tercera, apartat dos, endureix el règim d'incompatibilitats del personal directiu (o, més ben dit, d'aquell personal que és qualificat

com a tal), ja que no se li pot autoritzar o reconèixer cap mena de compatibilitat. L'exposició de motius de l'EBEP diu el següent: «La Disposició Final tercera reforça la total incompatibilitat del personal directiu, incloent-hi el sotmès a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció, per a l'acompliment de qualsevol activitat privada». En tot cas, segons es desprèn del paràgraf segon de l'apartat dos, de la disposició final quarta de l'EBEP, aquesta disposició final tercera 2 no entrarà en vigor fins que s'aprovin les lleis de funció pública de les administracions autonòmiques, i fins en aquest moment es mantindrà vigent la normativa actual. Tot amb tot, vist que aquesta vigència diferida es condiciona «a l'entrada en vigor del Capítol III del Títol III (drets retributius) amb l'aprovació de les lleis de funció pública», per part del Ministeri d'Administracions Públiques, en la Instrucció publicada en el seu moment, s'ha considerat que la referència a les incompatibilitats del personal directiu té aplicabilitat directa.

L'article 13 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic

Al marge de totes aquestes previsions, sens dubte importants, el que ens interessa de tractar especialment en aquests moments no és res més que la regulació específica del personal directiu que fa l'article 13 de l'EBEP, sobretot per examinar fins a quin punt aquesta regulació s'aplica a les entitats locals i de quina manera les obliga.

L'enunciat d'aquest precepte s'encapçala, per cert a diferència de l'enunciat del subtítol, amb la locució «personal directiu professional». I aquest qualificatiu, «professional», no és, al meu judici, precisament neutre, sinó que té (o hauria de tenir) importants conseqüències pràctiques. Vegem-ho.

En efecte, el fet que l'article 13 qualifiqui el personal directiu com a professional planteja interessants qüestions sobre què significa precisament aquest qualificatiu i, així mateix, sobre quins són o han de ser els directius públics que s'enquadrin dins d'aquesta figura. En relació amb el primer punt, s'ha de dir que qualificar la direcció pública de «professional» implica reconèixer que hi ha un nucli de persones en l'Administració pública que ocupen tasques directives; però, encara més, significaria acceptar que aquestes persones fan de l'acompliment directiu la seva professió principal, per a la qual disposen dels coneixements exigits, de les habilitats i destreses requerides i tenen, així mateix, les aptituds necessàries per al seu correcte acompliment. Malgrat això, aquesta lectura de la «professionalitat» dels llocs directius, vinculada a la idea de l'existència d'«una estructura directiva permanent» en la qual els potencials directius s'enquadren, no sembla haver quallat definitivament en el model dissenyat per l'EBEP, més que més quan s'ha prescindit de caracteritzar-lo com a «classe d'empleat públic» distinta i diferent de la resta. Això no impediria, en cap cas, l'aposta d'un legislador autonòmic per establir un sistema de direcció pública professional que es basés més en la configuració

del mateix sistema com un «model de carrera» que no pas en el seu disseny com un «sistema de llocs».¹³

El caràcter «professional» de la direcció pública implicaria també que aquestes persones acrediten les competències necessàries per exercir les funcions assignades a cada lloc directiu en concret. El fet, per tant, que una persona sigui funcionari qualificat no l'acreditaria, en principi, per a l'acompliment d'aquestes funcions directives, perquè les funcions i tasques pròpies d'un funcionari són, en general, diametralment diferents de les derivades de la funció directiva. El qui desitgés exercir tasques directives, per tant, hauria d'acreditar experiència en aquest terreny, haver-se format en tècniques i habilitats i, així mateix, disposar d'una personalitat d'acord amb les exigències dels llocs directius. En suma, hauria d'acreditar les competències, tant genèriques com específiques, necessàries per a l'acompliment del lloc de treball directiu. Per això, com després direm, és tan important que, amb caràcter previ a qualsevol convocatòria, es defineixi el perfil del lloc de treball directiu que es pretén cobrir.

La professionalització de la funció directiva planteja, així mateix, una altra incògnita complexa. Quins llocs han de ser qualificats de «professionals» en la direcció pública?, on tracem la difícil (i bon punt arbitrària) línia del que són càrrecs de naturalesa exquisidament política i els que requereixen competències professionals en el camp de la direcció pública? Aquestes qüestions són segurament les més complexes de respondre, ja que la delimitació de la frontera entre llocs de naturalesa política i llocs de naturalesa directiva professional és un terreny sempre pantanós i movedís, perquè depèn en darrera instància de fins a quin punt la classe política hagi interioritzat (i consensuat plenament entre ella) la necessitat objectiva de disposar d'una direcció pública professionalitzada en l'Administració pública. Per fi, cal tenir en compte que la introducció de la direcció pública professional en qualsevol estructura de govern significarà alterar els equilibris de poder. I per a això cal tenir les idees clares i prendre unes decisions ben precises.

Si s'opta per «sostreure» de l'espai polític pur determinats llocs directius que avui dia són coberts per criteris de designació política (per exemple, direccions generals a les comunitats autònomes), l'única solució total és comprendre que l'espai de la direcció pública té dos nivells o estrats, a saber: els més pròxims a l'activitat estrictament política i els que tenen un perfil més acusadament gerencial. Aquesta afirmació ens planteja tot d'una la necessitat d'articular una funció directiva basada en uns pressupòsits bàsics comuns certament limitats per a tota la «direcció pública professional» i, tot seguit, establir dos règims jurídics diferenciats (almenys en certs aspectes: procés de designació i sistema de cessament, principalment)

13. Aquesta és la proposta que deriva d'un interessant document elaborat per M. VILLORIA MENDIETA, sobre personal directiu per a un grup de treball de la comunitat autònoma de Castella-La Manxa.

per a dos tipus de directius públics en funció de la proximitat major o menor als nivells polítics. Així, com dèiem, els uns, els més epidèrmicament en contacte amb els càrrecs de designació política en sentit estricte (en els quals la confiança o la sintonia personal o, si escau, política, ha de permetre uns marges raonables de discrecionalitat en la designació i/o cessament), i els altres, aquells que exerceixen funcions directives de caràcter més executiu o que estan subordinats als anteriors (en els quals el marge de discrecionalitat en el nomenament hauria de ser molt menor, limitant-lo a tot estirar a la formulació d'una terna d'aspirants que reuneixin les competències, mentre que el marge de cessament hauria d'impedir-se per al període de temps per al qual el directiu hagi estat nomenat, tret que sigui a conseqüència dels mals resultats de la gestió). Tindríem així dos tipus de directiu públics «professionals»: a) els directius públics de «nivell superior», que tenen la condició d'alts càrrecs i assimilats (dels quals caldria exceptuar els òrgans superiors i aquells òrgans directius que es considerés que estan més a prop de la política); i b) els directius públics de «nivell intermedi» o de «nivell bàsic», que estan directament subordinats als anteriors.

No obstant això, aquestes apreciacions no deriven del model previst a l'article 13 de l'EBEP, perquè aquesta regulació no determina quins llocs han de tenir la consideració de directius públics professionals, i el sistema de direcció pública professional pot ser més ampli o més limitat, segons que ho determini en cada cas l'administració pública corresponent. És més, encara que donada l'ambigüitat de la normativa bàsica hi podria cabre tot, la «solució EBEP» sembla anar dirigida a establir una direcció pública professional només en l'alta funció pública, perquè, si no, difícilment es podria comprendre que aquesta matèria es regulés a l'Estatut Bàsic i no mitjançant una llei d'organització. En efecte, dissenyar una direcció pública professional sobre bases noves, això és, incloent-hi alguns dels actuals nivells d'«alts càrrecs», demana dues solucions alternatives. La primera, la més neta, exigeix modificar les lleis de govern i administració de les comunitats autònomes (així com la LOFAGE) i, així mateix, la resta de lleis que estableixin un règim singular per a aquests alts càrrecs (incompatibilitats, conflicte d'interessos, sistema retributiu, etc.). La segona, també transitable, és configurar alguns d'aquests llocs coberts actualment pel sistema d'«alts càrrecs» com dins de la direcció pública professional, cosa que implicaria «desclassificar» alguns llocs d'alts càrrecs i inserir-los en la direcció pública professional (per exemple, algunes direccions generals, les direccions de servei, etc.).

No se'ns escapa que aquestes dues solucions plantegen notables dificultats d'aplicació en l'àmbit local, especialment pel que fa als municipis de gran població: el Títol X de la LBRL determina uns certs òrgans de directius i, en conseqüència, ja estableix quins llocs d'aquestes organitzacions locals tenen la consideració de «directius». Així mateix, aquesta normativa regula un sistema de nomenament i cessament dels titulars dels dits òrgans directius. La doble pregunta en aquest cas

és la següent: aquests òrgans directius previstos a la LBRL, tenen la consideració de directius públics professionals a l'efecte de l'EBEP? En segon lloc: el sistema de nomenament (o de designació), s'ha de veure afectat per les previsions recollides en el mateix EBEP? Intentarem donar resposta a totes dues preguntes, però ja podem avançar que admeten solucions diferents en tots dos casos.¹⁴

Entrant a l'examen del contingut de l'article 13 EBEP, convé deturar-se en el primer paràgraf d'aquest precepte, ja que, tal com és redactat, suscita un bon grapat de dubtes sobre el seu abast. El text de l'enunciat –tal com va quedar definitivament aprovat després de l'esmena del Senat– és el següent:

El govern i els òrgans de govern de les comunitats autònomes podran establir, en desenvolupament d'aquest Estatut, el règim jurídic específic del personal directiu així com els criteris per determinar la seva condició, d'acord, entre altres, amb els següents principis.

Aquest paràgraf suscita una sèrie de dubtes i no poques reflexions. En primer lloc, l'habilitació a què es reguli via reglament el règim jurídic específic del personal directiu, com també els criteris per determinar la seva condició, impedeix de regular-lo per llei?; en segon lloc, quines limitacions té l'opció del legislador en relació amb el contingut d'aquest règim jurídic?; en tercer lloc, quin poder normatiu (el de l'Estat o el de les comunitats autònomes) pot regular la direcció pública en l'àmbit local?; i, finalment, es tracta d'una norma bàsica no obligatòria, això és, que faculta la creació d'aquest personal directiu o que permet, si escau, no ser desenvolupada?

En relació amb la primera pregunta, es pot afirmar que l'habilitació al govern o als governs autonòmics per desenvolupar aquesta matèria no impedeix de cap manera que sigui el legislador el qui ho faci. És més, durant la pràctica totalitat de la tramitació parlamentària, aquest article 13 era redactat en termes molt diferents, ja que s'indicava que serien les lleis de desenvolupament de l'Estatut de cada administració pública les que podrien establir el règim jurídic específic del personal directiu. La modificació d'aquest enunciat al Senat fou deguda, pel que sembla, a la voluntat del Ministeri d'Administracions Públiques de regular un dels «temes estrella» de l'EBEP durant la legislatura que estava acabant, i per a això era necessari que el tal desenvolupament es fes per decret i no per llei (perquè no hi havia «temps polític» per tramitar-la i aprovar-la). Això no obstant, com es deia, res no impedeix que el legislador estatal o autonòmic actuï, i a més a més, la cosa més natural és que ho faci, ja que una part substantiva del règim jurídic del personal directiu està subjecta a la reserva de llei (incompatibilitats, situacions administratives, retribucions, etc.), i a més en el nostre ordenament jurídic –com és prou sabut– no hi ha la reserva reglamentària. D'altra banda, la regulació per llei

14. Vegeu l'estudi sobre l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic publicat per l'Ajuntament de Madrid. Madrid, 2008.

tindria una vocació de permanència i estabilitat en el temps, i així estaria a cobert de canvis permanents i constants.

Com acabem d'indicar, i ja en relació amb la segona qüestió, el poder reglamentari té aquí unes limitacions evidents, ja que hi ha matèries reservades a la llei o regulades per aquesta que no poden ser objecte de regulació primària per un reial decret o un decret de les comunitats autònomes. Per tant, el poder reglamentari podrà ser utilitzat per establir alguns aspectes del règim jurídic del personal directiu que estiguin molt vinculats amb el sistema d'organització, però no amb la finalitat de configurar un règim jurídic complet i tancat. En efecte, per mitjà d'una norma reglamentària (i amb la precària estabilitat que això comporta) es podrien definir els següents punts del règim jurídic d'aquest personal directiu:

1. El model de funció directiva: si es tracta d'un sistema de llocs directius o d'agrupació de llocs directius, així com, en el cas de ser un sistema tancat (només funcionaris), parcialment obert (preferentment funcionaris o empleats públics en règim laboral) o obert (funcionaris, laborals i externs).

2. Els llocs que tenen la consideració de directius, d'una banda mitjançant la definició del que fa un directiu públic, i, de l'altra, de la concreció de si els directius públics professionals conformen un sol col·lectiu o s'han de desglossar a l'efecte de definició del seu règim jurídic en dos estrats: directius públics superiors o de màxima responsabilitat i directius públics intermedis. En qualsevol cas, aquesta possibilitat té així mateix moltes limitacions, ja que si els òrgans directius estan ja definits per llei (vegeu, per exemple, la LOFAGE o les diferents lleis autonòmiques que regulen l'alta administració o les incompatibilitats dels «alts càrrecs») és obvi que cal una norma amb rang de llei per determinar així mateix quins òrgans tindran la condició de directius públics professionals.

3. El sistema de designació o selecció, si escau, de directius públics, amb la concreció de si hi haurà òrgans tècnics especialitzats de selecció. Així mateix, aquesta normativa pot definir, entre altres coses, la necessitat de configurar un perfil de competències de cada lloc directiu, les exigències mínimes per participar en un procés selectiu (anys d'experiència, requisits de titulació, formació prèvia, etc.).

4. El sistema d'avaluació del rendiment de la gestió del personal directiu, que ha de ser específic per a aquest personal, sens perjudici del que s'estableixi, si escau, per a la resta d'empleats públics. La correcta implantació d'un sistema d'avaluació de directius és, a més, un *prius* per al desenvolupament i l'èxit del sistema d'avaluació en el conjunt dels empleats públics. S'ha de subratllar que difícilment podrà tenir èxit un sistema d'avaluació d'empleats públics si prèviament (o en paral·lel) no s'ha engegat un sistema objectiu d'avaluació de directius. Tot això requereix, així mateix, determinar amb claredat quins són els objectius a què s'ha d'arribar, així com arbitrar un sistema d'indicadors que faciliti saber si aquests objectius s'han aconseguit i en quina mesura.

5. L'articulació d'un sistema de retribucions variables en funció dels resultats de la gestió, i, en tot cas, la diferenciació de les retribucions dels llocs directius, no pas en funció de la seva denominació formal, sinó de les tasques i responsabilitats (personal al seu càrrec, pressupost, tipus d'activitat, etc.).

6. El sistema de cessament, que pot combinar, com deia, marges relatius de discrecionalitat (sempre que es refereixin a personal directiu vinculat directament amb els òrgans de naturalesa política), amb un cessament basat exclusivament en els resultats per la gestió, amb l'articulació d'un període temporal de l'acompliment (tres, quatre o cinc anys) en els quals no cabria la remoció discrecional i el titular del lloc directiu podria participar, una vegada acabat el període, en la nova convocatòria (valorant, òbviament, els resultats de la seva gestió). No obstant això, com a mesura de transició, el cessament es podria mantenir amb caràcter discrecional per als llocs directius dependents directament de càrrecs de naturalesa política.

La tercera qüestió que ens plantejàvem té una estreta connexió amb l'objecte d'aquest estudi: quin poder normatiu ha de regular la direcció pública local? Aquí és on s'adverteix, una vegada més, la incoherència de l'atribució de la regulació del règim jurídic al poder reglamentari de l'Estat o de les comunitats autònomes, perquè, si això era cert, voldria dir que la direcció pública professional en l'àmbit local hauria de ser regulada per un reial decret del Govern central o per un decret de la comunitat autònoma, segons la instància competent. La qüestió no és pas petita, si parem atenció que tant en municipis de gran població com en els de règim especial ha estat el legislador el qui, amb més o menys intensitat i encert, ha anat regulant aquesta funció directiva. Així mateix, en els organismes autònoms i entitats públiques empresarials locals alguns dels principis que caracteritzen la direcció pública estan recollits a l'article 85 bis LBRL.

La veritat és que, amb les presses a l'hora d'introduir l'esmena abans esmentada, els errors comesos van ser abundants. I un d'aquests errors va ser d'«oblidar-se», literalment, del nivell local de govern. Aquest «oblit» a l'hora de definir quins poders normatius reglamentaris poden determinar el règim jurídic dels directius públics (amb l'exclusiva referència al Govern i als òrgans de govern de les comunitats autònomes) no implica en cap cas que els poders públics locals no puguin desplegar directament les previsions recollides a l'article 13 de l'EBEP i definir, així, per a la seva respectiva administració pública, quin és el model de direcció pública professional pel qual aposten. Per tant, res no hauria d'impedir, sinó tot el contrari, que el poder normatiu local s'exercís en aquest terreny, mitjançant l'elaboració del corresponent reglament (en el cas dels municipis de gran població i en els de règim especial és apropiat que tingui la naturalesa d'«orgànic», com es dedueix de la legislació bàsica general i especial), que preveïés tots els aspectes que han estat recollits amb anterioritat (model de funció directiva; determinació dels llocs que tindran la consideració de directius públics professionals; sistema de desig-

nació o selecció, si escau; sistema d'avaluació; retribucions variables, i, en fi, sistema de cessament).

El poder normatiu local, per tant, podria perfectament desplegar les previsions recollides a l'article 13 de l'EBEP, amb la sola limitació que no podria regular *ex novo* tot el que estigui materialment reservat a la llei o prèviament regulat per aquesta. De fet, ja hi ha hagut municipis que ho han fet i altres que estan en fase d'aprovar una modificació de la normativa municipal en aquesta direcció.¹⁵ Certament, cal ser conscients que les objeccions que planteja una regulació municipal «anticipada» a la llei són òbvies: la més important fa referència que l'aprovació posterior de la llei pugui desplaçar algunes previsions del reglament orgànic municipal que reguli aquesta matèria. L'objecció pot ser qualificada de menor, ja que qualsevol regulació local que reforci el principi d'autonomia local en aquesta matèria hauria de prevaler enfront de la llei i, per tant, el desplaçament de les normes locals només es produiria en aquells supòsits en què la regulació municipal salvaguardés menys l'autonomia local que la mateixa llei posterior. Tinguem en compte, perquè és un aspecte important, que la direcció pública professional forma part consubstancial de les potestats d'autoorganització local, ja que tots dos plans (organització i direcció pública) estan directament imbricats entre ells, com, a més a més, ho posa en relleu la regulació del Títol X de la LBRL.

Pel que fa a la darrera qüestió, es pot assenyalar que, tal com apareix redactat l'article 13 («podran»), fa l'efecte que aquesta regulació del personal directiu no és obligatòria per a les diferents administracions públiques, que tant podrien desenvolupar aquest precepte com no fer-ho. De la dicció de l'enunciat de l'article 13 es pot deduir –i no deixa de ser certament paradoxal– que es tracta d'una norma bàsica de naturalesa dispositiva, una curiosa modalitat de «norma bàsica» fins ara gens freqüent en el nostre sistema de fonts del Dret. Tot i amb això, encara es podria fer una altra lectura d'aquest enunciat, més d'acord amb les finalitats incloses en l'exposició de motius, i que aniria encaminada a defensar que la fórmula verbal «podran» l'única cosa que fa és habilitar el Govern o els governs de les comunitats autònomes (com així mateix el poder normatiu local) perquè, per mitjà de norma reglamentària, regulin el règim jurídic específic d'aquest personal directiu, perquè, en cas contrari, el desenvolupament hauria de ser òbviament establert per llei. No obstant això, som conscients que aquesta interpretació no s'adiu amb «la voluntat del legislador», vist que la formulació verbal «podran» ja hi era des del principi de la tramitació parlamentària del projecte de llei.

I aquesta reflexió és important pel que diré al final de l'exegesi d'aquest precepte, ja que si aquesta regulació de principis no és obligatòria, quin sentit té d'incloure-la com a norma bàsica dins l'EBEP?; quin factor de modernitat afegiria al nostre sistema administratiu?; per què, doncs, no s'ha establert la seva vigència diferida

15. És el cas, per exemple, de l'Ajuntament de Donostia-Sant Sebastià. Vegeu el seu Reglament Orgànic Municipal.

com s'ha fet en altres casos?; obliga, en conseqüència, els governs locals a fer-ne una aplicació immediata?; és necessària, per tant, una regulació complementària de l'article 13, sigui per via de llei o de reglament, perquè els principis allí recollits siguin directament aplicables? Totes aquestes qüestions són encara ben lluny de resultar clares amb la redacció finalment donada a l'article 13. L'única cosa que resulta òbvia és que si el poder reglamentari (ja sigui estatal, autonòmic o local) o el legislador, si escau, desenvolupen l'article 13 i preveuen l'existència d'un personal directiu professional, haurien de respectar els principis recollits en aquest precepte.

Si centrem l'atenció sobre quins són els principis que, com a mínim, haurà de respectar el desplegament d'aquest article 13 EBEP, ja sigui per llei o reglament, les qüestions que se susciten són les següents:

Qui és directiu públic professional?

La identificació de les funcions directives

La definició que fa l'EBEP respecte als qui tenen la consideració de directius públics és més aviat circular: ens diu que són directius públics els qui desenvolupen funcions directives professionals a les administracions públiques, «definides com a tals en les normes específiques de cada Administració».

Per identificar quines són aquestes funcions directives, es remet a allò que determinin les normes específiques de l'Administració pública. Aquí sembla haver imperat un criteri pragmàtic, però pot donar lloc a la construcció de models de funció directiva de geometria variable; això és, en alguns casos s'inseriran figures directives dins del personal directiu professional que no casaran dins d'altres sistemes. L'exemple més evident pot ser la inserció o no dins d'aquest personal directiu professional de determinades categories d'alts càrrecs que exerceixen funcions directives. En efecte, el legislador (el «poder reglamentari» o «el poder normatiu local») pot estar temptat de no incorporar dins la categoria de «directius públics professionals» els alts càrrecs i assimilats, que, per tant, continuarien essent designats pel sistema de lliure nomenament i lliure cessament.

El problema es planteja en l'àmbit local, tal com dèiem, en els termes següents: en els municipis de gran població, o en el règim especial de Madrid, els titulars dels òrgans directius municipals tenen la consideració de «directius públics professionals» a l'efecte de l'EBEP? Dit d'una altra manera, els coordinadors generals i els directors generals d'aquests municipis, tenen aquesta consideració? Diguem per endavant que la resposta no és pas fàcil, perquè aquests «òrgans directius» es van incorporar en l'àmbit local com a substitutius de l'absència de la figura dels «alts càrrecs» i d'una manera mimètica amb la regulació establerta per la LOFAGE. Pendants del que el legislador de desenvolupament resoldrà sobre aquesta incògnita, la solució més raonable és de considerar que aquests òrgans directius formaran part de la direcció pública professional si el reglament orgànic municipal ho preveu, perquè serà aquesta norma la que establirà quins llocs de l'organitza-

ció municipal s'enquadren en la figura del personal directiu professional i, així mateix, haurà d'establir el seu règim jurídic. Mentrestant, és de presumir que aquests llocs «directius» no s'enquadren en la figura dels «directius públics professionals». Així i tot, hi ha hagut qui ha defensat la tesi de l'aplicabilitat directa de l'article 13 de l'EBEP també als titulars dels òrgans directius dels municipis de gran població, cosa que ha donat lloc que determinats ajuntaments hagin procedit a la convocatòria pública dels tals llocs directius.¹⁶

Les opcions, doncs, són dues: la primera, que podríem considerar avançada, apostaria per inserir dintre de la direcció pública professional els titulars dels òrgans directius i els alts càrrecs de la funció pública; la segona incorporaria només aquest últim col·lectiu. Aquesta segona és, sens dubte, una lectura molt limitada del que ha de ser la funció directiva professional en el sector públic que, al capdavall, significa deixar les coses pràcticament com estan, vist que implica tan sols extreure determinats llocs del «sistema de lliure designació» per incorporar-los en la funció directiva professional. Aquesta ha estat, per exemple, l'opció de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de les Illes Balears (BOE de 27 d'abril de 2007, núm. 101), que a l'article 35, quan regula els llocs de naturalesa directiva, indica que tenen aquesta condició els llocs superiors de l'estructura de la funció pública (això és, els classificats amb el nivell 30, els que impliquin direcció de departament o direcció de servei). Aquesta mateixa és la lectura que es va imposar en la ja examinada Llei d'agències per a la millora dels serveis públics, interpretació que ha estat ratificada pels diferents estatuts que s'han aprovat de les diferents agències.

El debat, doncs, no és petit, perquè també incideix, com hem vist en el cas de l'Ajuntament de Madrid, a l'hora de destriar qui són els directius públics a les entitats locals. El problema se suscita, com també hem vist, així mateix, immediatament en el cas dels municipis de gran població.

La cosa més posada a la raó seria, sens dubte, que en l'àmbit local no s'establissin gaires distincions entre el tipus de personal directiu existent («directius polítics» i «directius públics professionals»), però les reflexions que s'han plantejat a l'Ajuntament de Madrid s'estendran sens dubte almenys als municipis més grans. Hi haurà, en efecte, fortes resistències polítiques (també aquí) a admetre que els directius públics «superiors» (per exemple, coordinadors generals i directors generals) s'hagin de sotmetre al règim jurídic dels directius públics professionals. Ni que fos així, seria raonable que en l'esfera local s'anés de dret cap a una professionalització del nivell directiu que tant arribi als actuals directors generals com als llocs més alts de la funció pública i de la laboral del municipi respectiu. Potser, d'una manera més pragmàtica, es podria reconèixer que, en determinats municipis, els coordinadors generals poden tenir una empremta política més acusada. Però en

16. Vegeu el cas de l'Ajuntament de Gijón. Per exemple, Resolució de l'Ajuntament de 20 de juliol de 2007, de determinació d'àrees directives. Així mateix, les Bases de convocatòria per a la provisió de determinats càrrecs directius de l'Ajuntament de Gijón. O, finalment, la resolució de l'Ajuntament de 17 de gener de 2008 per la qual es determinen les funcions de cadascuna de les àrees directives.

això el millor fóra no fer excepcions, ja que una vegada s'haurà previst una excepció, les possibilitats de professionalitzar aquest espai seran possiblement nul·les.

En tot cas, i ja que es tracta d'una normativa bàsica, l'EBEP s'ha decantat per no establir un catàleg de figures directives que s'hagin d'enquadrar entre aquest personal directiu professional i reexpedir el tema, dins de les potestats d'autoorganització, a allò que en cada cas disposin les normes específiques de cada administració pública (tret que la llei especifiqui quins llocs de naturalesa directiva s'enquadraran dins del personal directiu). En altres paraules: davant la dificultat de definir el que poden ser aquestes funcions directives, s'advoca perquè siguin les normes específiques de cada administració (cal pensar que seran les lleis de desenvolupament i, si escau, les normes que definiran l'estructura organitzativa de cada entitat) les que concretin quins són aquests òrgans els titulars dels quals han de tenir la consideració de directius públics i sobretot quines funcions tindran.

Aquesta remissió que porta a terme l'EBEP ens situa el problema amb més precisió. En efecte, com hem anat afirmant al llarg d'aquestes pàgines, en realitat la direcció pública no és una matèria pròpia de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, ja que les possibilitats de regulació de la institució que té una norma d'aquest tipus són molt reduïdes, atès que només es pot estendre als llocs de naturalesa directiva coberts per empleats públics. En realitat, el règim jurídic del personal directiu s'hauria de regular en les lleis o normes d'organització de cada entitat o, si escau, en un estatut del directiu públic professional que tingués identitat pròpia i diferenciada enfront de les lleis i normes reguladores de l'ocupació pública. L'elaboració de l'estatut del directiu públic professional és una vella proposta que es va posar en circulació als anys noranta i que pràcticament ha quedat enterrada i, per tant, fora del mercat de les idees. Malgrat això, mentre no es resolgui el problema de l'estreta vinculació entre organització i direcció pública professional, menys possibilitats hi haurà d'avançar en la construcció d'un model racional de direcció pública professional a Espanya. Per això, les entitats locals, i particularment els municipis, tenen aquí una gran oportunitat, ja que les possibilitats d'intervenir en aquesta matèria a través de la potestat normativa municipal són molt elevades. És aquí que poden configurar models racionals i coherents de direcció pública professional encara que amb l'ajuda del legislador autonòmic sobretot en els municipis de règim comú (mitjançant la previsió que aquest personal directiu professional pugui exercir competències delegades de l'alcalde).

Model obert o tancat de funció directiva?

Respecte a si el sistema de direcció pública previst a l'EBEP s'inclina per un model «tancat» o «obert» (és a dir, si els directius públics han de ser reclutats entre funcionaris públics o poden ser «laborals» al servei de les administracions públiques o, fins i tot, persones «externes» a l'organització), tampoc l'EBEP no conté decisions

definitives. Amb tot, en la redacció inicial el projecte d'EBEP incloïa una previsió que semblava inclinar clarament la balança cap al que previsiblement seria un model parcialment tancat de direcció pública. Em refereixo a l'incís en què s'indicava que el personal directiu que exerceixi funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals haurà de ser funcionari públic. Aquesta previsió s'ha eliminat, però es manté la redacció de l'article 9.2, i, doncs, podem entendre que resultarà plenament aplicable també al personal directiu les comeses funcionals del qual es vegin afectades pel que disposa el dit precepte. I la previsió normativa esmentada no fa res més que traslladar al pla intern la noció restrictiva que de funcionari públic ha anat construint el Dret Comunitari (almenys, tal com ha estat interpretat l'article 39.4 del TCE per la jurisprudència comunitària) amb la finalitat de permetre la lliure circulació de treballadors. I aquesta importació plantejarà –no n'hi ha cap dubte– no pas pocs problemes de destriament i segurament acabarà essent fixada «casuísticament» pels tribunals de justícia.

Aquesta previsió, recollida a l'article 9.2, que per a l'àmbit local de govern es completa amb les previsions de l'apartat primer de la Disposició Addicional segona de l'EBEP, hauria d'implicar que tots els llocs directius del món local l'exercici dels quals comporti ocupar funcions que impliquin exercici d'autoritat, de fe pública i assessorament legal preceptiu, de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, de comptabilitat i tresoreria, així com les que impliquin exercici directe o indirecte de potestats públiques o la salvaguarda d'interessos generals, haurien de ser coberts per funcionaris públics. És més, es pot dir que una bona part dels llocs directius de les administracions locals haurien de ser coberts per funcionaris públics, i deixar un espai residual en l'administració municipal i més ampli en l'administració instrumental perquè sigui designat com a directiu personal laboral al servei de les administracions públiques o personal extern a l'Administració pública.

A tot això es pot objectar que, provenint la definició del Dret Comunitari i havent estat interpretada amb caràcter restrictiu pel TJCE, el que és lògic és que els llocs de naturalesa laboral siguin molts. Malgrat això, aquest raonament oblida que la interpretació jurisprudencial comunitària troba la seva justificació en la finalitat de garantir la lliure circulació de treballadors per l'espai comunitari, mentre que la finalitat de l'article 9.2 de l'EBEP (i la de l'apartat primer de la Disposició Addicional segona del mateix text, que la «concreta» i «complementa» per a l'àmbit local) és tota diferent, i ha de ser posada en connexió amb el model de funció pública que es dissenya a partir dels pressupòsits constitucionals.

Per tant, malgrat els temors que s'han difós, que a través de l'EBEP es permetia una «laboralització» de la funció directiva local, la tesi que aquí es manté és justament la contrària: els llocs directius públics locals s'han de proveir preferentment entre funcionaris públics, almenys els que ocupin càrrecs directius les

funcions dels quals impliquin autoritat, exercici directe o indirecte de potestats públiques o salvaguarda d'interessos de la mateixa administració pública. Això no priva que determinats llocs directius es proveeixin amb contractes d'alta direcció de caràcter laboral i, en conseqüència, entre persones que no tinguin la condició de funcionaris públics, però seran òbviament alguns dels llocs directius del sector públic «empresarial» local o llocs de naturalesa gerencial que tinguin un contingut finalista i no disposin de cap dels requisits exigits. També es podria explorar la qualificació dels llocs directius com «funcionaris», però la seva cobertura hauria de tenir caràcter temporal, això és, per un període de quatre o cinc anys, finalitzat el qual la persona que l'ocupés hauria de tornar a concursar. Tanmateix, aquesta solució troba problemes de règim jurídic d'inserció, vist que, descartada la figura del personal eventual per a aquestes tasques directives, únicament es podria considerar que el legislador autonòmic preveïés una figura específica de naturalesa temporal a l'hora de regular aquesta funció directiva com a funció reservada a funcionaris públics de naturalesa temporal dins el seu règim jurídic. No és pas fàcil.

La «designació» de directius públics: principis

L'Estatut Bàsic s'inclina, a més, perquè els directius públics hagin de ser designats «atenent» (expressió que ja apareixia a la LOFAGE) als principis de mèrit i capacitat, com també d'idoneïtat, mitjançant procediments que garanteixin la publicitat; s'hi afegí en el tràmit davant el Congrés de Diputats el requisit de «la concurrència». Aquest sistema de selecció es presumeix objectiu (tot i que l'EBEP parla de «designació» i no pas de selecció), ja que té per finalitat fer efectiu el component «professional» d'aquests directius públics. No es tracta, en cap cas (i això ha de quedar clar), de reproduir per a l'accés als llocs directius uns sistemes de selecció propis de la funció pública ni tampoc de traslladar-hi els sistemes tradicionals de provisió de llocs de treball (concurs i lliure designació).

L'Estatut Bàsic és, en aquest punt, una normativa de mínims, per bé que ens dóna pistes significatives sobre l'abast del procediment de «designació», i a aquest efecte exigeix quatre requisits: la idoneïtat (és a dir, el candidat al lloc directiu ha d'acreditar el perfil de competències exigít per a l'acompliment del lloc); el mèrit i la capacitat (en el procediment d'acreditació cal mesurar l'experiència i els coneixements dels aspirants de forma objectiva); la publicitat (els llocs directius s'han de convocar de tal manera que hi pugui participar tothom que disposi dels requisits exigits en cada convocatòria); i la concurrència (cosa que ha de donar lloc a processos competitiu oberts a diferents candidats que compleixin els requisits exigits en les convocatòries).

Una regulació que, segons com es desplegui i s'apliqui, pot donar lloc a solucions institucionals molt diferents, ja que, si bé és cert que pot establir les bases per a una professionalització gradual d'aquests directius públics, també ho és que pot

donar lloc a aplicacions mecàniques no gaire allunyades del «lliure nomenament» o del procediment de «lliure designació». Sens dubte, l'opció per un sistema de direcció pública professional, tal com ha estat configurat en l'EBEP, implicarà automàticament sostreure aquests llocs directius de l'espai reservat a la lliure designació. En realitat, com hem anat afirmant al llarg d'aquestes pàgines, el model de direcció pública professional que dissenya l'EBEP és com un sistema alternatiu a la lliure designació de provisió de llocs de treball de naturalesa directiva, almenys pel que fa a la funció pública. En conseqüència, la direcció pública professional i la lliure designació de llocs de treball de caràcter directiu o d'especial responsabilitat són dos sistemes o models antagònics que difícilment poden sobreviure en paral·lel, tret que sigui, potser, amb caràcter transitori.

La submissió a avaluació del personal directiu: la responsabilitat per la gestió

El personal directiu, com d'altra banda també els empleats públics, estarà subjecte a avaluació, d'acord amb els criteris d'eficàcia i d'eficiència, responsabilitat per la gestió i control de resultats en relació amb els objectius que els hagin estat fixats. El més notable d'aquesta regulació recollida a l'article 13 de l'EBEP és que es parla expressament de responsabilitat per la seva gestió i de control de resultats d'acord amb els objectius que se'ls hagin fixat.

Aquesta important previsió recull, potser, allò que és la medul·la de la funció directiva: la responsabilitat per la gestió, que per ser portada a terme requereix una determinació clara i precisa dels objectius que ha de complir el lloc directiu o la unitat directiva corresponent (que, en altres contextos, es formalitza a través d'«acords de gestió»), i un bon sistema de mesura o d'avaluació del seu compliment. Ni cal dir que aquest és el punt central per articular una funció directiva professional a les administracions públiques, i que el seu desenvolupament demanarà una forta inversió en recursos humans i en tècniques d'avaluació i de mesura, perquè del seu èxit o fracàs en depèn en bon grau el final, feliç o no, del model proposat.

En tot cas, com ja s'ha indicat, l'avaluació prevista per al personal directiu no s'enquadra en els paràmetres de la regulació prevista de l'article 20 de l'EBEP, sinó que haurà de tenir un disseny i una aplicació específics que es determinaran a l'hora de fixar el règim jurídic d'aquest personal directiu professional a cada administració.

De totes maneres, no cal tampoc pecar d'excessiu optimisme amb la regulació continguda a l'article 13 de l'EBEP en aquesta matèria, perquè a la «responsabilitat per la gestió» i «subjecció al control i avaluació de la gestió» ja s'hi referia l'article 6.10 de la LOFAGE fa més de deu anys, i aquestes «bones intencions» del legislador no han significat fins avui avanços gaire notables en la institucionalització de la funció directiva ni en la racionalització del sector públic espanyol. Així que davant

d'aquest nou marc normatiu hem d'actuar amb prudència, i no començar abans d'hora el gran repic de campanes.

Les condicions de treball del personal directiu no estan subjectes a avaluació. Aquest és un punt al qual ja hem fet referència anteriorment. Partint del fet que el personal directiu forma part integrant de l'alta administració i, en conseqüència, que les seves funcions s'insereixen plenament en la direcció de l'Administració pública, les seves condicions de treball no seran objecte de negociació col·lectiva, ja que en aquests processos són habitualment la part que representa la mateixa administració pública. En conseqüència, el seu estatut jurídic i les seves condicions d'ocupació seran fixats unilateralment per la mateixa administració pública.

Aquesta idea planteja interessants reflexions quan es tracta de definir fins a quin punt han de ser escoltats o no (o bé simplement consultats) en el disseny del model de direcció pública tant els sindicats com les organitzacions professionals de funcionaris públics (sobretot les que representen els interessos corporatius d'elit en la funció pública). Vistos els termes contundents que empra el legislador, i a més per partida doble, resulta clar que la determinació de les condicions de treball del personal directiu és una matèria exclosa de l'àmbit de negociació col·lectiva, ja que és part integrant del nucli dur de la potestat d'autoorganització pròpia de cada administració.

En realitat, el personal directiu professional representa la institucionalització d'un tercer espai diferent, com dèiem, de l'àmbit de la política i de la funció pública o de l'ocupació pública com tradicionalment han estat entesos. Aquesta idea ens pot emmenar a considerar aquest personal directiu professional com una «reencarnació» de l'antiga concepció del funcionari públic, en la qual la determinació de les condicions de treball era fixada unilateralment per l'administració i aquestes quedaven, per tant, fora de la negociació col·lectiva. Aquesta és una de les causes per les quals els sindicats no demostren gaire interès per totes les qüestions que es refereixen a la direcció pública professional, per tal com és un espai que queda fora el seu poder d'influència directe.

**El personal directiu amb la condició de personal laboral:
personal d'alta direcció**

I, en fi, quan el personal directiu tingui la condició de personal laboral, la seva relació jurídica estarà sotmesa a la relació laboral especial d'alta direcció, regulada pel Reial decret 1382/1985. Com ja he indicat en un altre lloc, la figura del personal d'alta direcció no és potser la més apropiada per ser traslladada a l'àmbit del sector públic, almenys tal com apareix configurada en el ja esmentat Reial decret.¹⁷

17. Sobre aquest punt, vegeu JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. Oñati: IVAP, 2a. edició, 1998.

Certament, les administracions públiques espanyoles usen i abusen d'aquesta figura, sobretot quan es tracta d'inserir-la en el sector públic empresarial. Aquí el legislador ha optat per la comoditat de la seva translació, evitant així haver d'armar un nou tipus de relació laboral especial de direcció pública aplicable només en el sector públic (la qual cosa hauria estat potser una opció més recomanable).

De totes maneres, la relació laboral especial d'alta direcció es veurà modulada pel que preveu l'article 13 de l'EBEP, sobretot pel que fa a la designació (ja que deixa de ser lliure i es transforma en condicionada), i hauria de ser modulada en el que afecta el cessament, però aquí es planteja el problema que aquesta matèria és regulada en el RD 1382/1985 i, doncs, tota modificació que hagi de sofrir hauria de ser feta per mitjà d'un altre reial decret, sobretot tenint en compte que les comunitats autònomes en matèria laboral únicament disposen de competències d'execució de la legislació de l'Estat, sense poder normar sobre aquest tema i, encara menys, modificar la normativa laboral aprovada per l'Estat. Per tant, la cosa més raonable seria que el Govern central, per un reial decret (impulsat pel Ministeri d'Administracions Públiques juntament amb el Ministeri de Treball i Immigració), aprovés una normativa específica que regulés una relació laboral d'alta direcció en el sector públic, o que almenys adaptés les previsions del Reial decret de 1985 a les singularitats que es presenten en el sector públic.

A grans trets aquesta és l'exegesi que es pot fer de la regulació del personal directiu en l'EBEP. El més rellevant d'aquesta regulació és, com he dit, que ha de ser completada o acabada pel poder reglamentari del Govern o dels òrgans de govern de les comunitats autònomes, o, si escau, pel legislador, estatal o autonòmic, per mitjà de l'aprovació de l'Estatut de la Funció Pública de l'Administració de l'Estat i per lleis de les comunitats autònomes. També, com hem anat reiterant, el poder normatiu local pot intervenir en el desplegament d'aquest precepte, tot esperant el que decideixi, si escau, el legislador estatal o autonòmic.

Aquesta regulació de l'EBEP és, com també hem dit, una normativa bàsica o de mínims, que pot ser completada per la normativa de desenvolupament. Té, tanmateix, alguns elements crítics i alguna omissió certament greu. Els elements crítics se situen en els següents punts:

1. No hi és definida la funció directiva, a diferència del que es preveia en la Llei d'agències i, sobretot, en la Llei de capitalitat i de règim especial de Madrid, on es conté la definició més acabada del que ha de ser el personal directiu.
2. Les funcions directives reservades a funcionaris han de ser objecte d'una més que previsible disputa quant al seu abast.
3. El sistema d'accés s'ha de concretar en els detalls (en aquest cas, és ben cert que «el diable» és en els detalls).
4. La introducció d'un sistema d'avaluació depèn d'una prèvia identificació precisa d'objectius i de la introducció de tècniques de mesurament objectives.

5. I, en fi, la figura del personal d'alta direcció no és precisament la més apropiada per inserir-la com règim jurídic aplicable al personal laboral (ja que al capdavall generarà dos tipus de règim jurídic del personal directiu: el personal directiu funcionari i el personal directiu laboral d'«alta direcció»).

Les omissions, amb tot, són més greus, perquè deixen incompleta la inserció d'un model de direcció pública professional, tal com hem vist en pàgines precedents. En efecte, la regulació bàsica no diu res en el sentit que els directius públics hagin de tenir competències pròpies o delegades per poder exercir raonablement les seves funcions (això es presumeix, però no es diu enlloc). Tampoc no hi ha cap referència a l'existència d'òrgans de selecció especialitzats per a la important tasca del reclutament. S'omet, així mateix, tota qüestió relativa a la formació d'aquests directius públics.

Però el cas més transcendent són dues omissions que convé analitzar individualment.

La primera és que en la legislació bàsica no s'indica res en relació que els directius públics percebran retribucions variables en funció dels resultats obtinguts en la seva gestió (qüestió que sí que aborda per exemple l'article 23.5 de la Llei 28/2006, d'agències per a la millora dels serveis públics). Certament, no hauria costat gens d'afegir aquesta previsió a la legislació bàsica, perquè en tot cas s'infereix que d'un sistema d'avaluació o mesura de resultats n'han de derivar conseqüències en el pla dels incentius.

I la segona, que és sens dubte la més rellevant, està relacionada amb el sistema de cessament, ja que l'EBEP omet completament aquest tema, i això sembla apuntar que es mantindrà la llibertat discrecional de cessament. Si es feia així (i tot ho fa preveure), el model s'haurà tancat en fals. Efectivament, quin sentit té incrementar les exigències per procedir a la designació o arbitrar un sistema de responsabilitat per la gestió si un directiu pot ser separat lliurement al cap de pocs dies de ser nomenat o a pesar que la seva gestió en el comandament de la seva entitat sigui excel·lent? Dit en termes més gràfics i contundents: és raonable que si un directiu públic ha estat designat en virtut de les seves competències professionals acreditades en un procés competitiu i aquest directiu arriba sobradament als resultats exigits en la seva gestió pugui ser separat discrecionalment del càrrec? No s'incorreria, en aquest cas, en arbitrariedad més que no en discrecionalitat?

Aquest és, probablement, el veritable «nus» del problema. No cal dir que el «legislador de desenvolupament» (o, si escau, «el poder reglamentari» o «el poder normatiu local») haurà de concretar aquests dos aspectes amb la finalitat d'institucionalitzar un model de funció directiva professional amb fonaments sòlids i que, al seu torn, estigui plenament tancat pel que fa al disseny. Diguem-ho d'una altra manera: si es vol institucionalitzar una funció directiva no es pot tancar en fals el problema i, per tant, caldria preveure una (relativa) permanència en les funcions

directives (mitjançant la «temporalització» del seu exercici) i, en tot cas, subjectar la continuïtat en l'exercici de funcions directives en l'obtenció d'uns bons resultats per la gestió.

El personal directiu local: el desenvolupament de l'article 13 de l'EBEP. Contingut de l'avantprojecte de Llei bàsica de govern i Administració local de 2007 en matèria de directius locals: línies generals de la regulació proposada

Pel que afecta ja més directament el personal directiu local, la regulació recollida a l'article 13 –com ja s'ha vist puntualment– planteja tot d'incògnites en el pla de l'aplicació o de desenvolupament. Ja n'hem examinat algunes, però convé repassar els problemes que la introducció dels directius públics professionals pot generar en l'àmbit de govern local.

El que sembla obvi és que aquesta normativa, tenint com té la condició de bàsica, sens perjudici dels matisos que hi introdueix la disposició final segona,¹⁸ s'aplica a totes les administracions públiques i, en conseqüència, també a l'Administració local, si bé és cert que amb les cauteles abans enunciades, en el sentit que sembla tractar-se d'una «norma bàsica de caràcter dispositiu».

El que cal demanar-se és si aquestes previsions del legislador bàsic han de ser tingudes en compte a l'hora de designar personal directiu. La veritat és que alguns municipis, cal creure que moguts per certes interpretacions doctrinals, han considerat que les previsions de l'article 13 de l'EBEP són d'aplicació directa en el cas del nomenament del personal directiu municipal i, concretament, del personal directiu recollit en la LBRL per als municipis de gran població.¹⁹

Sens perjudici que aquestes interpretacions siguin raonables, vist que res no priva que s'apliquin els principis previstos a l'article 13 de l'EBEP en la provisió de llocs de caràcter directiu, cal partir del fet que, per fer-ne una aplicació efectiva, les previsions de l'article 13 de l'EBEP han de ser objecte d'un desplegament normatiu, sigui legal o, almenys, de caràcter reglamentari o operat pel poder normatiu local. Sense aquest desplegament difícilment es pot definir a quins llocs directius s'ha d'aplicar la direcció pública professional, perquè ha de ser cada administració pública la que ho estableixi en les seves «normes específiques» (article 13.1 EBEP).

18. Que estableix el següent: «Les previsions d'aquesta Llei són d'aplicació a totes les comunitats autònomes respectant en tot cas les posicions singulars en matèria de sistema institucional i les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública i d'autoorganització que els atribueixin els respectius estatuts d'autonomia». Enigmàtica previsió que sembla salvar en principi les competències que en aquesta matèria s'han reconegut a la LORAFNA i, així mateix, pel que afecta el personal directiu, les recollides a l'article 150 a) de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que preveu competència exclusiva per a la regulació dels òrgans i directius públics de la Generalitat de Catalunya.

19. Un cas al qual ens hem referit al llarg d'aquest treball és el de l'Ajuntament de Gijón, tampoc l'únic, perquè, per exemple, l'Ajuntament d'Irun (entre altres) també va procedir a aquestes convocatòries per proveir llocs directius de règim laboral especial d'alta direcció.

Davant de l'afirmació anterior es pot al·legar que en els municipis de gran població i en els de règim especial (almenys, en el municipi de Madrid), les respectives lleis (LBRL i LCREM) ja defineixen quins llocs tenen caràcter directiu. Malgrat això, aquesta apreciació no deixa de ser falsa, ja que res no duu a deduir que els titulars dels òrgans directius dels municipis de gran població siguin necessàriament el personal directiu professional regulat a l'article 13 de l'EBEP. Aquesta deducció pot ser certa, sempre que ho determinin així el legislador o el poder normatiu local, però també es podria donar perfectament el cas que, davant l'absència d'una regulació legal que determinés quins llocs directius de les entitats locals s'enquadren dintre de la categoria de personal directiu professional, un determinat municipi de gran població establis que tots o una part dels titulars dels òrgans directius tal com s'estableixen en la LBRL no tindran la consideració de personal directiu professional.

Sens dubte aquesta decisió aniria encaminada a configurar una direcció pública professional de baix nivell i que, en conseqüència, pretendria mantenir el sistema actual de designació «politicoburocràtica»; però no s'adverteix cap impediment legal en una decisió d'aquest caràcter. Així mateix, hi hauria l'opció que la legislació autonòmica que reguli aquesta matèria s'inclinés –com apunta que serà en la major part de casos– per sostreure els llocs directius que s'enquadren en la categoria d'«alts càrrecs» de la direcció pública professional. Si era així, al marge que es tracti d'un error en la configuració del model, no és gaire aventurat presumir que els municipis de certa dimensió (almenys els qualificats com de «gran població») apostin també per sostreure els titulars dels òrgans directius (coordinadors generals i directors generals) de la direcció pública professional, amb la finalitat, confessaible o no, de continuar proveint aquests llocs directius amb els actuals marges de discrecionalitat que la legislació vigent els permet.

De dificultats addicionals en plantejarà, tal com ja s'ha vist, el fet de determinar quin és el legislador competent per regular els directius públics locals: l'Estat, pot invocar la competència de «bases del règim jurídic de les administracions públiques» de l'article 149.1.18 CE per regular els elements bàsics del personal directiu local? Per tant, l'Estat, té una doble competència bàsica en virtut de la qual regula les bases del règim del personal directiu per raó de la competència, reconeguda a l'article 149.1.18, de dictar les bases del règim estatutari dels funcionaris públics i, així mateix, regula les bases del personal directiu local emparant-se en el títol de bases del règim jurídic de les administracions públiques?

Aquesta doble competència és si més no molt discutible, perquè sembla emparar una primera regulació bàsica del personal directiu de contingut ampli i una segona regulació, ja referida al personal directiu local, de contingut més concret. D'acord amb el que s'ha exposat, l'alternativa més raonable potser seria que el legislador autonòmic fos el que regulés en tota la plenitud aquesta matèria i que, en conseqüència, el legislador estatal que redefeixi les «bases de règim local» no s'interferís en aquesta matèria, sinó que deixés un ample marge de configuració al

legislador autonòmic que, en qualsevol cas, haurà de respectar el principi d'autonomia local constitucionalment garantit.

Efectivament, aquesta darrera observació no és precisament insubstancial, ja que la direcció pública és part de l'organització politicoinstitucional dels governs locals. I, en conseqüència, s'ha de partir del fet que qualsevol normativa que pretengui regular aquesta matèria haurà de tenir en compte les potestats d'autoorganització de les entitats locals i, per tant, deixar que siguin elles les que en última instància defineixin el model de direcció pública que s'adoptarà en cada organització municipal i, per tant, permetre que, si escau, decideixi autònomament quins llocs tindran la consideració de llocs directius reservats a la direcció pública professional i subjectes als principis recollits a l'EBEP.

En el cas de Catalunya s'ha de partir de les previsions incloses a l'Estatut d'Autonomia de 2006, aprovat per Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol. En aquesta norma institucional bàsica es preveu expressament que la Generalitat té competència exclusiva per regular els òrgans i el personal directiu de la seva pròpia administració pública (article 150 a). Aquest títol competencial avala, en principi, una interpretació en virtut de la qual l'article 13 de l'EBEP no seria d'aplicació a l'Administració de la Generalitat, de conformitat amb el que disposa la Disposició final segona de l'EBEP.²⁰

En tot cas, cal ser conscients que el contingut de l'article 13 de l'EBEP és merament de «principis», i la seva densitat normativa, molt baixa. A més a més, com ja s'ha dit, es tracta d'una normativa bàsica de caràcter «dispositiu» i, doncs, la figura dels directius públics professionals es pot introduir o no introduir en la legislació corresponent. Ara bé, si s'hi introduïa, resulta obvi que els principis recollits a l'article 13 de l'EBEP serien aplicables a la legislació autonòmica corresponent. I és aquí on s'adverteix una singularitat o excepcionalitat pel que fa a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, vist que l'article 150 de l'Estatut atribueix competència exclusiva en matèria de personal directiu a la mateixa Generalitat.

Al marge de quin sigui l'abast real d'aquesta competència autonòmica, qüestió en la qual no puc detenir-me en aquest moment, sembla obvi que l'àmbit material del títol competencial es limita a l'administració pública de la Generalitat de Catalunya, i que en queden fora les administracions locals. Potser es pretén fer una interpretació certament «voluntarista» d'aquest enunciat que parteixi de la consideració que, dins el sistema institucional de la Generalitat, l'Estatut, s'hi inclouen els municipis, comarques i vegueries (article 2 del EAC). Tot i això, creiem que l'article 150 de l'Estatut d'Autonomia és prou precís en els seus termes, ja que, d'una banda, cita l'«Administració» en singular, i, de l'altra, es refereix expressament a l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

20. Sobre l'abast d'aquesta Disposició final segona, es pot veure el nostre treball: «Marco competencial de la Generalidad en materia de empleo público y estructura y ordenación del empleo público desde la perspectiva local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 80, 2008.

Sens perjudici del presumpte caràcter amfibològic que pugui tenir l'expressió «Generalitat» en l'Estatut d'Autonomia de 2006, és diàfanament clar que el títol competencial en qüestió no afecta el personal directiu de les entitats locals. Per tant, aquest personal directiu haurà de ser abordat en la llei que reguli els governs locals de Catalunya (pel que afecta l'organització politicoinstitucional del municipi) o bé en la llei que reguli l'ocupació pública de Catalunya, en el moment en què es tracti, si escau, el personal directiu professional.²¹ Sens dubte, considerem més encertada aquesta segona opció, que evitaria un fraccionament definitiu de la funció directiva professional a Catalunya en funció de la procedència institucional.

Sigui com sigui, es pot recórrer a les previsions recollides a l'article 136 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, concretament a la competència exclusiva en matèria de «funció pública», sempre que aquesta s'estengui, per exemple, sobre l'ordenació i estructura de la funció pública. Cal tenir en compte que aquesta competència s'estén, aquest cop sí, «a totes les administracions públiques catalanes» i, per tant, no hi hauria res que impedís de regular, emparant-se en aquest títol competencial, la direcció pública professional de les administracions locals conjuntament amb la de l'Administració de la Generalitat, encara que en aquest cas les possibilitats de configuració normativa siguin més àmplies per part del legislador català. Sembla l'opció més enraonada.

No obstant això, s'ha d'assenyalar que la direcció pública de les entitats locals, depenent de la intensitat de la regulació a què sigui sotmesa, encaixaria així mateix en les competències d'organització de les entitats locals, que estan recollides com a competència exclusiva a l'article 160 de l'Estatut d'Autonomia. Per tant, hi hauria la possibilitat d'ampliar l'abast de la competència autonòmica i, en conseqüència, correspondria al legislador autonòmic regular amb més intensitat aquesta matèria.

Sigui com sigui, com que les previsions recollides a l'article 13 de l'EBEP no són certament limitadores de la llibertat de configuració del legislador autonòmic (en aquest cas, del Parlament de Catalunya), la cosa més raonable seria que aquesta legislació establís una regulació comuna del règim jurídic i els principis de la direcció pública professional, al marge que, d'acord amb l'autonomia local, cada entitat local pogués definir, dins d'aquest marc normatiu institucional, quin seria el seu model de direcció pública professional i, sobretot, la intensitat de la seva aplicació. Es tracta, en conseqüència, que el legislador autonòmic estableixi una regulació de mínims en aquesta matèria perquè posteriorment, en l'àmbit local, la despleguin els productes normatius corresponents, donant així un acolliment ple al principi d'autonomia local en una matèria, com és ara l'organitzativa, que és consubstancial al principi mateix d'autonomia local constitucionalment garantida.

21. En aquest aspecte, un dels articles (precisament el darrer, l'article 350) de l'avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya (setembre de 2008) remet a la futura regulació general que sobre aquesta matèria farà la Llei de l'ocupació pública de Catalunya. Més imprecís és l'avantprojecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (novembre 2008), ja que, quan tracta del personal directiu, torna a establir que el seu règim jurídic serà el de personal eventual.

L'altra opció –que com hem indicat és molt discutible en termes d'adequació al sistema constitucional de distribució de competències– seria que el legislador bàsic de règim local regulés dins d'aquesta normativa bàsica algunes previsions relatives al personal directiu públic professional en l'àmbit local. Aquesta opció, però, ens sembla desaconsellable, perquè mantindria la denunciada «doble competència» que no sembla trobar l'ajust constitucional. Com afirmàvem en passatges anteriors, si aquesta és l'opció del legislador bàsic, l'única cosa que podria fer seria repetir els principis recollits a l'article 13 de l'EBEP i, a tot estirar, adequar-los si escau a les peculiaritats que pot oferir una Administració local certament de dimensions molt variables en funció del municipi. I prou.

No obstant això, hi ha un precedent molt poc edificant, com indubtablement va ser la reforma de la LBRL per mitjà de la Llei 57/2003, i la incorporació d'un Títol X en el qual la legislació bàsica interfereix de manera evident tant en les competències autonòmiques en aquesta matèria com en les mateixes competències locals (això és, la potestat d'organització). I la veritat és que, mentre aquest Títol X continuï plenament vigent, la seva naturalesa bàsica –fins ara no posada en dubte pel tribunal Constitucional– condiona en gran manera l'actuació del legislador autonòmic a l'hora de definir un model de direcció pública dels municipis.

En la legislatura passada (2004-2008), a partir de les propostes del Llibre blanc sobre la reforma del govern local, el Ministeri d'Administracions Públiques va elaborar diferents esborranys de l'avantprojecte de Llei bàsica del govern i de l'Administració local (l'últim és datat el febrer de 2007). I en els últims esborranys d'aquest avantprojecte s'ha inclòs precisament una detallada regulació de la figura dels directius públics locals, i això apunta, per tant, que el MAP s'abona a la segona alternativa descrita; això és, que malgrat que el legislador bàsic ja ha regulat els criteris o elements essencials del personal directiu en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, correspon també al legislador bàsic de règim local concretar aquests criteris en allò que afecta el personal directiu local. Des d'aquest punt de vista, l'opció del Ministeri d'Administracions Públiques era, certament, molt discutible pel que fa al seu encaix dins el sistema constitucional de distribució de competències.

Però tot i que això és cert, no ho és pas menys que la regulació del personal directiu local recollida a l'avantprojecte de Llei bàsica del govern i de l'Administració local preveia una regulació sobre aquesta matèria que possiblement era la més ben articulada de totes les que s'havien aprovat o estaven en tràmit d'aprovació. Per tant, deixant en aquests moments de banda els problemes competencials ja exposats, en allò que afecta la substància de la regulació es pot afirmar que aquest avantprojecte es decantava clarament per construir una funció directiva professional en el món local, que, si s'hagués fet efectiva, poc hauria d'envejar als models comparats més avançats en matèria de direcció pública professional.

Vegem succintament quins en són els trets més remarcables, que apareixen recollits a l'article 58 de l'avantprojecte esmentat:

1. S'estableix que és personal directiu local el que desenvolupa funcions directives professionals a l'Administració local, i que cada entitat haurà de determinar en el seu estatut local (actual reglament orgànic) quins llocs de la seva organització podran revestir aquest caràcter; en correspon la concreta creació al Consell de Govern. Se segueix aquí, doncs, l'esquema conceptual de l'EBEP, però s'hi incorporen determinats elements de flexibilització portats de la Llei 22/2006, de capitalitat i règim especial de Madrid, com és ara que la creació d'aquests llocs directius correspon al Consell de Govern (que és com es «rebatejava» la Junta de Govern Local en l'avantprojecte).

2. Es detallen les funcions d'aquests òrgans directius locals, en una redacció que és idèntica a la prevista a l'article 21.3 de la Llei 22/2006.

3. La «designació» correspon al Consell de Govern atenent a criteris de competència professional i experiència i mitjançant procediments que garanteixin el mèrit, la capacitat i publicitat, entre funcionaris públics del grup A i titulats superiors, si no pertanyen a la funció pública. Per tant, es tracta d'un sistema «obert» tant a funcionaris com a laborals o a «externs» a l'Administració. No s'hi inclou el criteri de «la concurrència», i es continua parlant de «designació» (no pas de selecció), igual com fa l'EBEP. Per tant, el model semblava girar clarament al voltant que, més que selecció, allò que el sistema establí era un «procediment singular de provisió de llocs de treball».

4. La nota més singular és que en l'acord de nomenament, que ha de ser motivat, s'haurien d'especificar les funcions d'aquest òrgan directiu i els objectius de la seva gestió. Aquest últim requisit exigirà un alt grau de racionalització als municipis, ja que, segons com s'articulin aquests objectius, serem a l'antesala d'elaborar autèntics «contractes o acords de gestió» sobre els quals fer efectiu el principi de responsabilitat gerencial. Sens dubte, plantejada en aquests termes, aquesta era una de les apostes més avançades, ja que exigiria a les entitats locals una definició prèvia de quins havien de ser els objectius «macro» en la corresponent legislatura abans de poder definir quins objectius «micro» hauria de portar a terme cada unitat regentada per un directiu públic professional.

5. El personal directiu local estarà subjecte a avaluació, en els mateixos termes que els previstos per l'EBEP, però afegint-hi –igual com ho féu també la Llei d'agències– el «compliment de la legalitat».

6. El més important d'aquesta regulació és, sens dubte, que els resultats de l'avaluació es lliguen a dues conseqüències transcendents. D'una banda, s'afirma que «l'avaluació s'haurà de reflectir en les seves condicions retributives» i, doncs, que s'aplicarà al personal directiu local un sistema d'incentius en funció dels resultats obtinguts (o si ho voleu dir així, un sistema de premis i càstigs); i, de l'altra, s'hi afegeix que el cessament estarà vinculat al resultat de la gestió, cosa que sembla eradicar d'un cop per sempre els cessaments discrecionals i és, segons

com s'articuli, un pas de gegant en la instauració d'una funció directiva professional en l'àmbit local.

7. També, igual que l'EBEP, afirma que la determinació de les condicions d'ocupació del personal directiu local no tindrà la consideració de matèria objecte de negociació col·lectiva.

8. Una previsió important és la que es refereix, de manera més aviat genèrica o poc concreta, que «en els municipis petits i mitjans, les funcions directives de caràcter gerencial podran ser assumides pels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional que ocupin els llocs que tenen reservats, conforme amb el que determinarà la normativa autonòmica». Això vol dir reconèixer una realitat que ja es produeix en alguns d'aquests municipis, però la concreció de tots els detalls (quins municipis i en quines circumstàncies) es deixava a la lliure determinació del legislador autonòmic.

9. Igualment, en la línia de la redacció inicial de l'EBEP s'indica que el personal directiu local que exerceix funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Administració local serà, en tot cas, funcionari públic. Ja he fet referència a les dificultats hermenèutiques que plantejarà aquest precepte.

10. El personal directiu local que tingui la condició de funcionari romandrà en situació de servei actiu, circumstància ja prevista a l'article 23 de la Llei d'agències.

11. Quan el personal directiu reuneixi la condició de personal laboral estarà sotmès –tal com preveu també l'EBEP– a la relació laboral d'alta direcció, aspecte també criticat en pàgines precedents.

12. Serà d'aplicació al personal directiu local el règim d'incompatibilitats previst en la Llei 53/1984, així com en altres normes estatals o autonòmiques que li siguin d'aplicació. Però, així mateix, se li fan extensives les limitacions a l'exercici d'activitats privades establertes en l'article 8 de la Llei 5/2006, de regulació de conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat.

Aquest avantprojecte de Llei bàsica del govern i Administració local no va tenir temps polític de tramitar-se; si bé estava pràcticament enllestit el setembre de 2006, va ser paralitzat –es va dir– fins que passessin les eleccions locals del maig de 2007. Únicament, i amb caràcter excepcional, es van incorporar algunes de les previsions recollides en aquest avantprojecte en la Llei del sòl, que es publicà immediatament després de les eleccions locals de 2007. Aquelles reformes s'enquadraven en un paquet de mesures dites «anticorrupció» que van ser incorporades a la legislació, com passa sempre en aquest país, a causa de les pressions de la conjuntura («cas Marbella»).

No sabem fins a quin punt aquest avantprojecte serà recuperat per l'actual equip directiu del Ministeri d'Administracions Públiques (tot apunta, en aquest moment, que ha caigut al «calaix de l'oblit»). Cal remarcar que l'avantprojecte va

ser impulsat per la Direcció General d'Administració local, i pel qui n'era director, Manuel Zafra, que una vegada destituït el ministre Sevilla, va ser així mateix remogut de les seves funcions per la nova responsable del Ministeri. Amb la qual cosa, aquesta proposta normativa, sens dubte innovadora i que com s'ha dit significa la formulació més avançada pel que fa a regulació normativa de la direcció pública, quedarà definitivament arraconada.

Però els problemes sorgiran davant el buit normatiu que es planteja; això és, si el legislador bàsic no actua en el terreny de la definició del personal directiu local, no hi ha dubte que el legislador autonòmic podrà intervenir (i ho haurà de fer) per regular aquesta matèria amb una llibertat de configuració tan sols limitada per les bases recollides en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Amb tot, com s'ha vist, se suscitaria el problema que continuen essent bàsics (almenys formalment) els postulats recollits a la Llei 57/2003 i incorporats a la Llei de bases de règim local en matèria d'òrgans directius dels municipis de gran població.

En fi, tot ens duu a creure que la regulació del personal directiu local estarà farcida de dificultats, vist que és un àmbit material que ha quedat obscurament distribuït en l'actual regulació que fan tant les normes que formen part del bloc de la constitucionalitat com les recollides a l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. En tot cas, la solució més raonable és que, davant la inacció normativa de l'Estat, les lleis que aprovin les comunitats autònomes que despleguin l'EBEP regulin amb tot detall la funció directiva local. I un bon punt de partida per a aquesta regulació seria, sens dubte, la proposta que el mateix Ministeri d'Administracions Públiques va fer a l'article 58 de l'avantprojecte esmentat. Si les lleis autonòmiques prenen per «model» aquesta proposta, amb les correccions que ocasionalment s'hi puguin introduir, s'haurà fet un pas important en el complex i difícil procés d'institucionalització d'aquesta funció directiva local.

Guia bàsica per implantar un sistema de direcció pública professional a les administracions locals

A manera d'introducció

L'objecte d'aquestes línies és únicament proposar una guia bàsica o «full de ruta» que pretén abordar els problemes (o almenys alguns problemes) per facilitar la implantació de la direcció pública professional a l'Administració local.

La finalitat que perseguim és ben clara: facilitar la transició d'un sistema de direcció pública amb evidents connotacions d'influències polítiques en el procés de designació i cessament a un altre model en el qual es vagi implantant gradualment la «professionalització» d'aquest graó directiu.

El que segueix, per tant, no passa de ser una mera aproximació a un objecte que ha de ser tractat amb més detall. Però, amb les limitacions exposades i tot, pretenem ajudar els responsables polítics locals i els mateixos directius a apostar per invertir a professionalitzar la direcció pública de les seves respectives organitzacions.

En tot cas, aquesta guia no ofereix més que solucions parcials, i algunes de pendents encara d'anàlisi més depurades, com és el cas de la complexa matèria de les «competències directives», en què les diferències d'enfocament i de percepció del problema són lluny d'oferir solucions vàlides o, almenys, dotades d'un mínim de coherència i viabilitat. Per competències directives entenem aquí un conjunt de coneixements, aptituds, destreses i trets de la personalitat que es prediquen del directiu com a persona i que, en conseqüència, s'adeqüen al perfil del lloc de treball.

La guia present parteix essencialment de les possibilitats de resposta que les administracions públiques locals tenen per elles mateixes per instituir una funció directiva professional, sense necessitat de requerir una «ajuda externa», és a dir, una intervenció del legislador autonòmic o estatal, per assolir la implantació efectiva d'aquest model de direcció pública professional.

Aquesta opció té moltes limitacions, i n'hem de ser conscients. El més raonable –i sens dubte fóra l'òptim– seria que el legislador actués convenientment i establís un règim jurídic de la direcció pública professional que estalviés un llarg seguit de problemes que es poden plantejar a les entitats locals a l'hora d'insti-

tucionalitzar aquesta figura (per exemple, la delegació de competències de l'alcalde als directius públics en els municipis de règim comú; els requisits per accedir a aquests llocs directius; les peculiaritats del règim jurídic dels directius en matèries com és ara drets i deures, carrera professional, retribucions, incompatibilitats, situacions administratives o responsabilitat disciplinària, entre d'altres).

Tot i les innumbrables limitacions que les administracions locals tenen en aquest terreny, en principi no hi ha res que les privi de desplegar directament l'article 13 de l'EBEP i tampoc res no els pot impedir recórrer a aquesta figura dels directius públics professionals en les seves respectives organitzacions.

Reblem-ho dient que és raonable que alguns municipis que tenen configurada la funció directiva sota la figura del personal eventual apostin per la institucionalització i professionalització d'aquests nivells directius amb la finalitat d'evitar tot dubte sobre això, ja que, com s'ha vist, després de l'entrada en vigor de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, hi ha determinades posicions doctrinals i, fins i tot, institucionals («Criteris d'aplicació de l'EBEP en l'Administració local elaborats pel MAP») que defensen la impossibilitat de recórrer a aquesta figura del personal eventual per realitzar tals comeses. També hem dit que aquesta tesi, si més no, hauria de ser molt matisada. Però no és ara el moment de fer-ho. Simplement recordem que cal tenir-ho en compte.

Tot amb tot, el recurs a aquesta figura del directiu públic professional hauria de seguir uns passos que exposem tot seguit.

Directius públics professionals i organització

La direcció pública professional és primer de tot i sobretot un problema d'organització. Per tant, si una entitat local vol incorporar aquesta figura a la seva organització, hauria de seguir els següents passos:

1. El més raonable és que en el mateix reglament orgànic s'estableixin els criteris que defineixen quins llocs de l'organització han de tenir caràcter o naturalesa directiva i que després sigui la Junta de Govern Local (en els municipis de gran població) o l'alcalde (en els de règim comú) els òrgans que especifiquin en cada cas quins òrgans directius hi haurà en l'organigrama municipal respectivament.
2. No obstant això, aquesta operació, que és molt raonable si es formula en aquests termes, planteja certs problemes en els municipis de règim comú, si bé cal considerar que el Ple hauria de limitar la seva actuació a establir aquests criteris generals sense entrar a detallar en cada cas els llocs concrets que tenen la consideració de directius. A més a més, en els municipis de règim comú, a diferència dels municipis de gran població, no hi ha reserva en aquesta matèria al reglament orgànic i, per

tant, podria ser objecte de regulació en un reglament de directius públics professionals. Amb tot, vista la seva relació directa amb l'organització, el més assenyat pot ser regular-ho en el reglament orgànic.

3. La regulació normativa en qüestió hauria d'establir, així mateix, el règim jurídic d'aquests directius públics professionals, incloent-hi les propostes que tot seguit passem a formular en relació amb aquesta matèria.

4. Cada entitat local, per tant, haurà d'identificar amb caràcter previ quins llocs de treball de la seva estructura tindran la consideració de llocs de directius públics professionals. Aquesta operació és decisiva, i ha de tenir vocació de permanència o estabilitat, amb el risc, en cas contrari, de sotmetre l'organització a una sèrie d'alteracions que poden perjudicar la continuïtat del sistema i la seva mateixa funcionalitat i eficàcia.

5. Un cop identificats els llocs que s'enquadraran en la direcció pública professional, caldria elaborar unes monografies dels llocs de treball directius, amb el detall dels elements nuclears que defineixen el perfil del lloc (funcions que s'han de desenvolupar, tasques, posició del lloc de treball en l'estructura, relacions amb altres llocs o amb tercers, etc.). Això determinarà unes característiques o capacitats específiques de la persona per al millor acompliment (competències). Tampoc no cal complicar en excés la construcció del perfil del lloc de treball directiu i, per tant, les monografies del lloc (almenys de primer moment) poden ser i han de ser més aviat bàsiques, i anar-se perfeccionant a mesura que es tingui un millor coneixement del lloc en qüestió.

6. La transcendència de la construcció d'un perfil del lloc directiu és òbvia. Aquest és el document que ha de proveir els elements de predicció necessaris per poder portar a terme una correcta selecció o un procés adequat de designació del personal directiu professional. O en altres termes: per mitjà d'aquest document s'haurien de poder identificar les competències genèriques i específiques necessàries per al correcte acompliment d'un lloc de treball de caràcter directiu, amb la finalitat d'apuntalar la professionalitat del model de direcció pública professional i poder designar una persona que reuneixi les competències exigides (coneixements, aptituds, destreses i trets de personalitat).

Directius públics professionals, racionalització de l'organització i gestió de polítiques públiques

1. És impensable implantar un sistema de direcció pública professional que no estigui estretament lligat a un procés de racionalització dels objectius i fites de l'entitat local corresponent. Per tant, la DPP requereix un marc d'actuació general i un altre de concret o particular.

2. A aquest efecte, la implantació de la DPP exigeix amb caràcter previ que el municipi o entitat local corresponent aprovi a l'inici de cada mandat un pla d'actuació quadriennal que haurà d'impulsar el govern local i que, lògicament, haurà de ser aprovat pel ple de cada entitat local (no se'ns escapen els problemes que es poden presentar en el cas de governs de caràcter minoritari). Almenys, davant l'absència d'aprovació al plenari del pla d'actuació municipal, l'alcalde i el govern municipal haurien de ser capaços de formular un instrument en què es projecti el programa de govern durant el seu propi mandat i que sigui capaç d'establir o definir línies estratègiques d'actuació sobre les quals dissenyar intervencions concretes.

3. Aquest pla d'actuació hauria de definir els objectius estratègics en les diferents àrees del govern local per als quatre anys següents, i en el marc d'aquest pla s'haurien d'inserir plans anuals; tots dos instruments servarien al seu torn de marc per elaborar els corresponents acords de gestió o contractes de gestió entre el govern local i les respectives unitats i els seus directius públics professionals.

4. En efecte, en els acords o contractes de gestió s'haurien d'identificar els objectius que ha de complir cada unitat organitzativa, però així mateix s'hi haurien de concretar els recursos personals, materials i financers de què cada unitat i directiu públic professional disposarà per assolir-los.

5. Seria raonable que les unitats organitzatives esmentades tinguessin autonomia de gestió (o certs marges d'autonomia de gestió) almenys en els camps relatius a organització, recursos humans i gestió pressupostària. Això només es podria aconseguir actualment –tal com s'ha fet a l'Administració de l'Estat amb les agències– quan es recorregués a formes d'«Administració instrumental» (entitats públiques empresarials, fundacions, societats mercantils, etc.), però es poden establir formes de flexibilització interna de la gestió en alguns d'aquests temes (sobretot en matèria de recursos humans i de gestió pressupostària).

6. Sense autonomia de gestió i sense atribucions pròpies o delegades, la DPP queda molt limitada i pot transformar-se en una cosa merament formal, però així i tot es poden fer passos per implantar-la, perquè possiblement aquests requisits

(atribucions pròpies o delegades i autonomia de gestió) s'adheriran al model com una necessitat objectiva quan la DPP es començarà a desenvolupar mínimament en qualsevol organització.

7. La implantació d'un model de DPP comporta necessàriament un procés de racionalització, tant de la política com de la gestió en el funcionament del govern local i de la mateixa Administració local. Però els plans d'actuació, els plans anuals i, sobretot, els contractes o acords de gestió han de ser objecte d'avaluació. I per fer l'avaluació s'ha de definir bé quins són els objectius, però també s'han de fixar indicadors que serveixin per mesurar l'assoliment dels resultats de la gestió, perquè sense això la determinació d'objectius es configura com un exercici buit.

8. La DPP, per tant, ha de ser avaluada tant en els seus resultats per la gestió com en el desenvolupament de les competències directives, a fi de poder-ne millorar alguna. Per avaluar els resultats de la gestió s'hauran de definir indicadors quantitatius que serveixin per mesurar l'assoliment dels objectius plantejats. Naturalment, aquests indicadors haurien de ser com més objectius i fiables millor. Els resultats de la gestió haurien d'estar relacionats directament amb un sistema d'incentius (retribucions variables, premis i reconeixements, «retribucions indirectes», etc.).

9. L'avaluació per competències requereix com a pas previ definir clarament quines són les competències que ha de tenir un DPP per exercir correctament les funcions i tasques assignades al lloc de treball, com també fixar adequadament uns indicadors. Aquesta operació no és fàcil i, encara menys, pacífica. Però tot esforç que es faci en aquest sentit millorarà la qualitat de la DPP i, en conseqüència, l'eficàcia i eficiència de l'organització. L'avaluació per competències té un fonament basat principalment en la millora del desenvolupament directiu i, en conseqüència, de la mateixa organització.

10. En efecte, seguint un esquema dissenyat per Gorriti, identificant mancances en les competències directives es poden dissenyar programes de formació que tendeixin a resoldre els dèficits observats (per què el directiu no sap fer determinades coses?). En una altra dimensió, l'avaluació per competències també pot identificar supòsits en què un directiu «no pot exercir» les funcions pròpies del lloc. En aquest cas, s'hauria d'estudiar la possibilitat de remoure'l cap a un altre lloc directiu que requereixi competències que la persona posseeix. I, en fi, es podria donar el cas extrem que un directiu «no vulgui» ocupar les seves funcions, cosa que es demostraria amb determinades conductes i actituds: en aquest supòsit s'han de preveure mecanismes de responsabilitat sancionadora o de remoció immediata. Però aquestes mesures haurien d'estar sempre connectades amb una declarada i manifesta voluntat de «no fer».

Competències dels directius públics professionals

1. Les competències dels directius públics professionals continuen essent, avui encara, un terreny poc explorat o mal explorat: tota la construcció de les competències de la DPP s'ha basat en models preexistents en l'àmbit de la direcció en el sector privat.
2. Es poden importar certs conceptes i esquemes argumentals del sector privat a l'àmbit públic, però en el que afecta les competències dels DPP cal ser plenament conscient de l'entorn institucional i del context organitzatiu en el qual un DPP desenvolupa les seves funcions, que són molt diferents de l'entorn i el context en què operen els directius del sector privat.
3. Molt unit al punt anterior, veiem sens dubte la importància que adopta en la direcció pública la conducta professional i ètica dels DPP. Els valors públics han de ser plenament interioritzats i assumits pels qui ocupen tasques de direcció pública professional a les organitzacions públiques. Una mala conducta d'un directiu públic té «ressonància» i produeix uns efectes letals sobre la imatge i la legitimitat de les institucions, a part els efectes destructius sobre un intangible com és la moral de les organitzacions i dels membres que les integren.
4. S'ha pretès construir les competències dels directius públics per mitjà dels «rols» que exerceix un directiu públic. És un camí aparentment planer que ens pot ajudar a identificar algunes competències que ha de tenir un directiu públic i a estratificar quins són les competències dels directius públics en funció dels nivells de responsabilitat. Però aquesta opció metodològica té indubtables limitacions en el seu recorregut.
5. Així, per exemple, del «rol» de líder se n'ha derivat una competència de liderat; del de «portaveu» i «monitor», una de comunicació eficaç; del de gestor de recursos, una de conductor o director d'equips; del de negociació, la de requerir determinades habilitats directives en aquest camp, i un llarg etcètera.
6. Tot i amb això, l'extracció de les competències del DPP per mitjà dels rols d'un directiu s'inspira massa en els papers que fa un directiu en el sector privat. No és endebades que la construcció d'aquest model s'inspira en l'esquema proposat per Mintzberg en la seva obra ja clàssica *La naturalesa del treball directiu*.
7. Les competències dels DPP, en canvi, s'han de construir amb el seu enquadrament i desenvolupament professional en el sector públic i, per tant, algunes competències pròpies dels directius del sector privat ens seran útils, però s'hi hauran

d'afegir una sèrie de competències (sobretot coneixements i experiència) que són pròpies i exclusives del sector públic.

8. En última instància, pel que fa a l'aplicació concreta al món local, es tracta d'evitar la construcció de models molt sofisticats, que després siguin de difícil aplicació a la pràctica quotidiana. En el camp de «les competències» es tendeix a sofisticar molt les construccions, amb la qual cosa «vendre» l'aplicació o posada en marxa d'un model de gestió per competències no és cosa fàcil, i menys en entitats locals la capacitat de gestió de les quals en aquesta matèria és molt limitada. És cert, en tot cas, que a les administracions locals de Catalunya, per exemple, ja s'ha fet algun recorregut i experiència en aquesta matèria. Així, l'Ajuntament de Manlleu disposa d'un complet sistema de gestió per competències dels recursos humans, que s'aplica també als llocs directius (Noguer-Guzman). I, igualment, la Diputació de Barcelona ha desenvolupat aquests últims anys un model de gestió per competències que no manca d'un notable interès (Pascualena).

9. Les competències, com s'ha reconegut des de l'aportació doctrinal també ja clàssica de Boyatzis, han de ser compreses com una sèrie de «característiques subjacents a una persona, casualment relacionades amb una actuació reeixida en el lloc directiu». Com s'ha dit, en bona mesura les competències no són tan sols coneixements tècnics, sinó trets de caràcter de la persona.

10. Per tant, les competències es tenen, tot i que també es poden aprendre i, si s'escau, «adquirir». És cert que determinades habilitats directives són més fàcils d'aprendre per a persones que ja disposen de «predisposició» de caràcter o d'aptituds per desenvolupar-les. Però, en definitiva, allò de què cal ser plenament conscient és que, a pesar de l'aprenentatge, hi ha determinades persones que tenen més aptituds i/o actituds per a l'acompliment de tasques directives que altres. Per què? Simplement perquè acrediten disposar de les competències requerides per a l'acompliment del lloc o, si més no, mostren un catàleg d'aptituds i actituds que permeten predir que aquesta persona pot disposar d'un bon perfil directiu.

11. La construcció de les competències dels DPP s'ha d'assajar a partir de dues línies bàsiques:

a) La primera consisteix a identificar quines són les competències genèriques o bàsiques que ha de tenir un DPP per al correcte acompliment de les seves funcions com a «directiu» en una organització del sector públic.

b) La segona és concretar quines són les competències específiques que ha d'acreditar un DPP per al correcte acompliment de les funcions del lloc de treball concret de directiu públic.

12. Manuel Villoria parteix d'una altra construcció de les competències dels DPP, que divideix en «competències bàsiques gerencials» i «competències transversals».

Entre les primeres (les competències bàsiques gerencials) inclou aquestes:

- a) Pensar en termes estratègics.
- b) Extreure el millor de les persones.
- c) Aprendre a perfeccionar-se.
- d) Concentrar-se de resultats.
- e) Donar direcció i sentit (visió).
- f) Produir impacte personal (donar exemple).
- g) Demostrar de crear i generar xarxes i coalicions per a la prestació dels serveis públics.

Entre les segones (les competències transversals) inclou les següents:

- a) Habilitats interpersonals.
- b) Comunicació oral.
- c) Integritat/Honestedat.
- d) Comunicació escrita.
- e) Aprenentatge continu.
- f) Motivació pel servei públic.

13. El panorama de competències proposat és, certament, molt complet, ja que cada competència genèrica se subdivideix en tres competències de desenvolupament. Però el resultat final és un model molt sofisticat o complex. En tot cas, aquest primer model de definició de competències directives ha estat perfeccionat per l'autor esmentat en un complet treball que no podem analitzar aquí i que no trigarà a veure la llum.²²

14. De fet, hi ha algunes competències, tant gerencials bàsiques com transversals, que són més aviat «metacompetències» (Gastón). Per exemple, les de comunicació oral i escrita es poden sintetitzar en una metacompetència de «comunicació eficaç» (que es projecta sobre nombrosos àmbits o rols del directiu: portaveu, monitor, negociador, etc.). Les organitzacions públiques actuen en un sistema de xarxes internes i externes i la comunicació ha esdevingut una competència central per poder traslladar missatges, directrius, marcar objectius, negociar o, en fi, respondre davant de determinades crítiques. Això mateix es podria dir d'algunes competències transversals, que clarament s'enquadren dins la noció de liderat, que així mateix pot ser qualificada de «metacompetència».

22. Sobre aquest tema, podeu consultar el seu treball: «La funció directiva professional». L'autor hi analitza una sèrie de competències clau per a l'èxit del directiu públic, entre les quals les següents: que siguin capaços de proporcionar als seus ministres una informació clara, simple i concisa; que tinguin habilitat per decidir per ells mateixos allò que no sigui políticament rellevant; que siguin capaços de reduir el conflicte i assegurar les relacions fluides amb els agents crítics de l'àrea corresponent; que tinguin sensibilitat política i sàpiguen on i amb qui parlen i comparteixen informació i confidències; que no deixin d'observar els seus ministres, per conèixer la seva psicologia, les seves prioritats personals i la seva personalitat.

15. Mikel Gorriti, referint-se a les competències dels DPP, s'ha centrat darrerament en l'estudi del liderat, que aglutina els coneixements, aptituds, destreses i trets de personal requerits per a l'exercici de funcions directives. Possiblement és, com dèiem, una mena de metacompetència que n'incorpora moltes de bàsiques i transversals. Efectivament, com assenyala amb encert aquest autor, el liderat té com a objectiu final l'obtenció de l'«eficàcia del grup», ja que és aquest i no cap altre el veritable criteri de l'èxit del directiu públic professional.

16. També Gorriti ens indica en el seu treball quines conductes (o, si voleu, quines competències) són predicables del liderat per arribar a ser un liderat eficaç. I a aquest efecte ens proposa diferents models de conductes o competències directives. Vegem-ho.

En primer lloc, es fa ressò de set conductes del liderat, tal com van ser proposades per Cunningham-Snell & Wigfield:

- a) Comunicació.
- b) Motivació i conformació d'equips.
- c) Confiança i integritat.
- d) Planificació i supervisió.
- e) Resolució de problemes.
- f) Autoconsciència i eficàcia situacional.
- g) Consecució de metes.

Cadascuna d'aquestes conductes es desglossa en diferents competències i, al seu torn, en un seguit de criteris que ara no entrarem a desenvolupar.

En segon lloc, recull les conductes o competències de què un directiu ha de disposar per a un acompliment eficaç de les seves funcions, tal com han estat formulades pel Cabinet Office de l'Administració del Regne Unit el 2008. Vegem-ho:

- a) Dirigir i donar sentit: crear i comunicar una visió de futur.
- b) Impacte personal: dirigir amb l'exemple.
- c) Pensament estratègic: fer casar idees i oportunitats per aconseguir metes.
- d) Aconseguir el millor de les persones: motivar i desenvolupar les persones per aconseguir metes.
- e) Aprendre i millorar: extreure de l'experiència noves idees per millorar resultats.
- f) Centrar-se en el producte: assolir valor per diners i resultats.

El model proposat parteix d'un plantejament dicotòmic entre «conductes eficaçes» i «conductes ineficaçes». Evidentment, les competències del directiu públic s'han de construir a partir de les conductes eficaçes, que al capdavall són les que forneixen un model de referència per al bon rendiment del treball directiu.

17. Com es pot veure, en aquest ràpid repàs de diferents assaigs per crear una taxonomia de competències directives, hi ha punts de coincidència evidents entre

els models proposats, però també hi ha una certa dispersió a l'hora d'estructurar de manera estable quines competències són necessàries per ocupar el treball directiu en el sector públic. I per donar un cert ordre i sentit a aquesta qüestió, potser convindrà fer-hi una primera aproximació conceptual i sistemàtica.

18. De què serveix identificar les competències dels directius públics? La pregunta no és fútil. Es pot afirmar que és el pressupòsit per a un assaig de definició del que seria un model de gestió per competències directives. Així, la identificació de les competències directives té cinc grans projeccions o utilitats:

a) Serveix per dissenyar programes de formació de quadres directius de persones que ocupen llocs de treball predirectius. O si ho preferim així, formació prèvia a l'accés a funcions directives.

b) És una eina imprescindible per seleccionar directius per mitjà de l'adequació de les competències professionals i personals al perfil del lloc de treball.

c) Té una projecció important també en la construcció de sistemes d'avaluació de directius a partir de competències.

d) Resulta una eina fonamental per construir programes de desenvolupament directiu a partir de les necessitats i els dèficits que s'identifiquen en els processos d'avaluació.

e) I, en fi, és una peça necessària per dissenyar plans de carrera professional de directius públics professionals i, així mateix, com a element central en la provisió de llocs de naturalesa directiva (mobilitat horitzontal o vertical dels directius públics).

19. Si veiem clar que les competències directives tenen aquestes cinc projeccions estructurals sobre el model de direcció pública professional, la tasca següent –per cert no gens senzilla– és procurar sistematitzar quines són les competències de què un directiu públic professional ha de disposar per ocupar correctament les funcions i tasques d'un determinat lloc directiu.

20. I la resposta no pot ser unívoca, perquè la direcció pública professional (fins i tot en l'àmbit local de govern) no obeeix tampoc a patrons comuns. En efecte, la direcció pública professional té diferències de calat entre si, en dues dimensions: a) en la dimensió vertical; i b) en la dimensió horitzontal. En la dimensió vertical, perquè es pot afirmar que en la DPP hi ha dos grans estrats o nivells: i) la DPP «superior», en contacte epidèrmic amb la política i molt més exposada «a l'exterior» (control polític i mitjans de comunicació); ii) la DPP «bàsica», de naturalesa més tècnica, sens perjudici que coadjuvi a formular i executar polítiques públiques. I, en la dimensió horitzontal, perquè habitualment les organitzacions del sector públic disposen de nivells directius amb funcions molt diferents entre elles, particularment entre les «direccions transversals» (assessories jurídiques, intervenció, recursos humans, etc.) i les «direccions finalistes» o d'una àrea sec-

torial concreta. No cal dir que les competències requerides en uns casos i els altres varien ostensiblement.

21. En l'àmbit de l'Administració local (o dels governs locals), les competències dels directius públics professionals s'han de construir amb el mínim de sofisticació possible, amb la finalitat de poder oferir un model de sortida a partir del qual es pugui desenvolupar aquest sistema embrionari de gestió per competències directives. Perquè, hi insisteixo, es tracta que els governs locals puguin construir raonablement un sistema de gestió que els permeti:

- a) Formar directius locals.
- b) Seleccionar directius locals.
- c) Avaluar directius locals i retribuir-los en funció de resultats.
- d) Articular programes de desenvolupament directiu.
- e) Establir models de carrera professional de directius i sistemes idonis de provisió de llocs directius.

22. A aquest efecte, el model de competències directives que es proposa giraria sobre els eixos següents:

- a) Competències vinculades amb el context i l'entorn del sector públic local:
 - Coneixement del marc institucional de la direcció pública local. Imprescindible per al disseny i execució de polítiques públiques. El ciutadà com a centre d'atenció de l'actuació del DPP.
 - Valors públics i ètica pública. Transcendental per transmetre una imatge d'integritat (vinculada com a factor als trets de personalitat) i per a la legitimitat de les institucions. Transparència i codi de conducta.
 - Coneixement i aprenentatge continuats, així com «familiaritat» sobre l'organització local i el seu context: Quins instruments són necessaris per engegar polítiques públiques?
 - Coneixement i maneig (experiència) de l'entorn del treball directiu en el sector públic i, especialment, en el local (per tant, destreses). Els DPP es troben en una cruïlla en la qual intervenen molts (infinitos) actors: polítics, oposició, gerents i directius públics, sindicats, empleats públics, mitjans de comunicació, grups de pressió i ONG, públics d'interès (*stakeholders*), etc. Tots interactuen amb poc ordre i concert amb els directius públics locals.
- b) Competències genèriques o bàsiques que ha d'acreditar un directiu públic professional en l'àmbit local:
 - Planificació, supervisió i avaluació. Especialment bon maneig dels instruments de planificació estratègica i operativa i dels sistemes d'avaluació. Saber fixar metes i objectius, establir prioritats, ús del quadre de comandament, determinar indicadors, etc.
 - Gestió de persones. Bon coneixement i aplicació de les tècniques de gestió

de recursos humans (descripció de llocs, selecció, carrera professional, provisió, retribucions, etc.).

– Gestió pressupostària. Coneixement i aplicació del paper dels pressupostos en el disseny i l'aplicació de les polítiques públiques.

– Gestió de tecnologies de la informació i de les comunicacions. Aprofitar totes les potencialitats dels sistemes d'informació en la gestió i impulsar la implantació de l'e-administració en els governs locals.

– Gestió de la qualitat i del màrqueting públic i institucional. Eines imprescindibles per prestar millors serveis als ciutadans i posicionar als governs locals en un mercat públic competitiu.

c) Competències personals i destreses que ha d'acreditar un DPP en l'àmbit local:

– Comunicació eficaç, tant oral com escrita. Les eines comunicatives són fonamentals en el desenvolupament del treball directiu i, especialment, a l'hora d'interactuar amb l'entorn mediat i immediat, farcit d'actors i de processos de negociació i transacció.

– Dirigir equips. És una competència necessària del DPP, que, entre altres coses, requereix un estil de direcció obert i receptiu, així com ser capaç d'estimular les persones que treballen en el seu entorn perquè desenvolupin les seves funcions de manera més eficient, coordinada i mitjançant el contrast permanent dels diferents punts de vista.

– Resolució de problemes. Identificació correcta del problema i recerca immediata de solucions. Una competència vinculada a la intel·ligència o al maneig de la complexitat. El DPP és, sobretot, almenys en organitzacions de «respostes immediates» com són les administracions locals, un «gestor d'anomalies». El desenvolupament d'habilitats en aquest camp és decisiu per al bon quefer del DPP. Saber gestionar la contingència i donar respostes ràpides i eficients als problemes és una necessitat objectiva en l'àmbit local.

– Treballar per resultats. El DPP ha de centrar el seu treball en l'obtenció de resultats i ser en tot moment conscient que els recursos són aliens i que els ciutadans han de rebre els millors serveis i al menor cost. Ha de saber involucrar els seus empleats en l'obtenció de les metes marcades i poder-los premiar si la seva gestió és eficient.

– Equilibri personal i emocional, així com focalitzar l'atenció sobre la millora contínua. El DPP ha de ser plenament conscient que la seva «imatge» transcendeix l'organització externament. El seu caràcter i estil de direcció «contamina», positivament o negativament, les persones que treballen amb ell. Una organització serà «sana» o «tòxica» segons, en bona mesura, l'estil de direcció. L'equilibri emocional representa, entre altres coses, saber gestionar amb intel·ligència el temps, els silencis i tenir el do de l'oportunitat (no de l'«oportunisme»).

d) Competències específiques del lloc directiu concret:

S'han de determinar a cada moment, però en aquest cas han de vincular-se estretament amb els coneixements i l'experiència contrastada en l'acompliment de llocs directius que pertanyin a la mateixa «família de llocs» o a «famílies pròximes». De competències específiques n'hi pot haver en qualsevol tipus de llocs, però han de ser mínimes, tret dels llocs directius de naturalesa «transversal», en els quals el coneixement, l'experiència i les destreses acreditades en aquest camp concret han de ser generalment un *príus* o un element de predicció clau del bon acompliment futur del lloc de treball directiu.

23. Aquesta proposta és, simplement, un primer esbós en el llarg i complex camí d'identificar competències directives en l'àmbit local. Un DPP «complet», o amb un desenvolupament professional excel·lent, hauria d'acreditar totes aquestes competències. Però, en la pràctica, cap govern local no trobarà aquesta merla blanca, perquè podrà trobar persones amb bones competències de l'entorn o del context, però potser tindrà algun dèficit en matèria de competències genèriques o d'alguna d'elles, o viceversa. Es podrà trobar un perfil directiu (procedent per exemple del sector privat) que ens ofereixi un conjunt de competències personals directives molt potent, però que tingui fortes o intenses mancances en el que afecta les competències de context i entorn, així com les competències genèriques dels directius públics.

24. Per tant, aquest quadre o esquema de competències (que caldrà desenvolupar i, possiblement, corregir en alguns punts) ens serveix com a punt de partida per intentar construir una DPP en l'Administració local, però essent conscients que aquesta construcció és un procés en el qual, com aquell qui diu, tot just comencem a fer els primers passos. En tot cas, aquest quadre esquema ens pot ajudar a cobrir, almenys, tres projeccions de la gestió per competències directives: a) formació prèvia; b) selecció; i c) programes de desenvolupament directiu. Ens pot ser útil per construir l'avaluació per competències dels directius públics, i també –si dona bons resultats en la selecció i avaluació– pot ser una eina important de gestió de carreres professionals, però sobretot és un indicador fiable en la provisió de llocs directius.

Algunes notes sobre règim jurídic dels directius públics professionals a l'Administració local

1. Determinats els llocs de treball que tindran el caràcter de directius públics professionals en cada organització, caldrà reflectir-los en una relació de llocs de treball o instrument similar. Segons el nostre parer, seria pertinent que les relacions de llocs de treball o instruments similars dels DPP es preveïessin en un document diferent de la resta de les relacions de llocs de treball dels empleats públics.

2. En efecte, les condicions de treball dels DPP no són objecte de negociació col·lectiva i són unilateralment determinades per la respectiva Administració. A més a més, les dades que s'inclouen en la relació de llocs de treball del personal DPP no han de ser pas les mateixes (o, almenys, no idèntiques) que les recollides per als empleats públics funcionaris ni per als empleats públics laborals.

3. És molt important que els processos de designació de DPP es defineixin d'aquesta manera. Això és, les convocatòries per cobrir llocs de DPP han d'enunciar-se així: convocatòria o procediment per «designar» un lloc de directiu públic professional.

4. El sistema de designació que preveu l'EBEP per als DPP no és ni un procediment de lliure designació ni, molt menys, un concurs de mèrits. Alguns ajuntaments han convocat aquests procediments de provisió oblidant que el sistema de designació de DPP pot ser tant un «procediment de provisió» (quan es convoca determinat lloc directiu per cobrir-lo entre personal funcionari de la mateixa entitat) com un «procediment de selecció» (en el cas que el lloc directiu s'ofereix també a persones externes a l'organització).

5. Qualsevol que sigui la dimensió del procés de designació (sistema de provisió o de selecció), la veritat és que l'EBEP exigeix únicament que aquests procediments de selecció es portin a terme d'acord amb els principis de publicitat (que no ha de ser una publicitat «formal», o en diaris oficials) i de lliure concurrència (això és, que garanteixin la competició entre diferents candidats).

6. Així mateix, s'exigeix que el procés de designació «atengui» als principis de mèrit, capacitat i idoneïtat. Això no és obstacle perquè, acreditades les competències exigides per a l'acompliment del lloc de DPP per diferents candidats, no hi pugui haver uns marges raonables de discrecionalitat en el procés de designació. És a dir, encaixa perfectament dins l'esperit de l'EBEP que es constitueixi un òrgan tècnic que avaluï les diferents candidatures i, fetes les proves o entrevistes que es considerin pertinents (entrevista d'incidents crítics, entrevista conductual estructurada, etc.), presenti a l'autoritat encarregada del nomenament una terna amb els millors perfils de candidats a aquest lloc directiu. Aquí, acreditades prèviament les competències, pot entrar la discrecionalitat a actuar plenament.

7. Ens hem detingut a detallar totes aquestes qüestions relacionades amb el procés de designació perquè l'èxit o el fracàs d'aquest sistema de direcció pública professional depèn en bona mesura d'evitar, costi el que costi, la seva judicialització. Dit d'una altra manera, és un sistema de provisió o selecció de candidats que atén als mèrits, competències i idoneïtat de les persones, però que admet marges més

o menys amplis, segons els casos, de discrecionalitat. El control jurisdiccional té, aquí, indubtables limitacions.

8. En l'acte de nomenament del DPP o, si escau, en el contracte d'alta direcció (si és personal laboral), s'haurien d'incloure els objectius que s'han d'assolir en aquest lloc de treball directiu, així com els mitjans (personals, materials, financers i tecnològics) per arribar-hi. Almenys, hi ha de figurar la previsió que l'Administració local (el govern municipal), d'acord amb la persona designada, confeccionarà en el termini de tres mesos un acord o contracte de gestió complementari al nomenament o al contracte d'alta direcció, en el qual es determinaran els aspectes esmentats.

9. L'entitat local corresponent pot requerir com a mèrit rellevant per a l'accés a la condició de DPP que se segueixin programes de direcció pública o de funció directiva impartits per institucions públiques o homologats per aquestes.

10. Si l'Administració local s'inclina per implantar un sistema de direcció pública professional, serà convenient que, per mitjà d'un reglament o acord que reguli l'Estatut del Directiu Públic Professional, es determinin unilateralment les condicions d'ocupació d'aquest personal (drets, permisos, deures, vacances, jornada, sistema retributiu, règim disciplinari, etc.). Aquestes condicions, que ha de determinar unilateralment l'Administració, convé que almenys s'elaborin per a cada mandat.

11. És important, ni que sigui com a eina de millora de la gestió, incloure algun sistema específic d'avaluació dels resultats de la gestió del DPP (o, almenys, de la seva unitat), com també una avaluació per competències, orientada a millorar contínuament l'acompliment que el DPP desenvolupi en cada organització. A aquestes avaluacions se'ls pot vincular un sistema de retribucions variables, que no sigui superior en cap cas al deu per cent del total de retribucions. Es recomana en tot cas que els efectes retributius s'inclouin únicament quan el sistema d'avaluació sigui rellevant, fiable i no contaminat per res que no sigui acompliment directiu i, per tant, se n'hagi comprovat empíricament l'objectivitat.

12. Quant a la situació administrativa en què queden els funcionaris que són nomenats directius públics professionals, si els titulars dels òrgans directius dels municipis de gran població es qualifiquen com a DPP, és obvi que en aquests casos podrien ser declarats en situació de serveis especials (article 87 EBEP). No pas així els DPP de les diputacions provincials ni dels municipis de règim comú, als quals s'hauria d'aplicar la situació de servei actiu.

13. Com que en principi no es pot recórrer a la figura del personal eventual per al desenvolupament de funcions de DPP, la solució més assenyada és que el legis-

lador autònom, quan desenvolupi l'EBEP, estengui la situació administrativa de serveis especials (ni que sigui sense reserva concreta del mateix lloc de treball), també al personal DPP dels municipis de règim comú. Una altra solució, més forçada, és interpretar que la referència de l'article 87 EBEP als «directius municipals» es refereix també als DPP dels municipis de règim comú i a les diputacions provincials.

14. En matèria d'incompatibilitats dels DPP, sembla obvi que se'ls aplica la Llei 53/1984, amb la modificació prevista en la disposició final tercera de l'EBEP. En allò que afecta els «conflictes d'interessos» s'ha de tenir en compte la modificació de la LBRL que va introduir la Llei 8/2007, del sòl. No seria improcedent que les diferents administracions locals, o les mateixes federacions o associacions de municipis, elaboresin codis de transparència i conducta dels directius públics professionals.

15. I, en fi, el règim jurídic del cessament del DPP és la clau de volta per saber si realment hi ha un sistema de direcció pública professional. El més raonable és que la regulació local que s'elabori prevegi expressament aquest punt. I, així mateix, és raonable que, si s'han seguit criteris de professionalització per designar el DPP, si aquest porta a terme les seves funcions complint els objectius marcats i, per tant, percep una sèrie d'incentius per la seva gestió, el DPP no sigui cessat discrecionalment (això és, que no s'admeti aquest tipus de cessament).

16. Malgrat això, en aquest punt la «cultura» i les «resistències al canvi» tindran molta més força. El ventall de solucions que considerem en aquest cas seria el següent:

a) El DPP només podria ser separat del càrrec per resultats insuficients en la seva gestió; si no, el seu lloc tindria caràcter permanent.

b) El DPP seria designat per un període de temps (tres, quatre o cinc anys), en el qual romandria amb garantia de lloc sempre que els seus resultats de gestió fossin bons. Podria ser separat en cas de resultats insuficients.

c) El DPP seria designat per un període de temps (tres, quatre o cinc anys), finalitzat el qual es podria considerar una pròrroga per un període igual, sempre que els resultats de la gestió fossin bons.

d) El DPP podria ser remogut discrecionalment solament en el cas que canviés el responsable polític que l'havia designat.

e) El DPP podria ser remogut discrecionalment en tot cas i en qualsevol moment.

17. Per tant, aquest «continu» de solucions exposades va des d'un «model de professionalització de la direcció pública» molt elevat (solucions *a* i *b*), a un model de professionalització de la direcció pública molt feble o poc consistent (alternatives *e* i *f*). Potser en les opcions intermèdies hi ha la virtut (alternatives *b* i *c*). Però, en tot cas, en aquest tema –com deia– les decisions no seran precisament fàcils.

Bibliografía

ABD. *The Senior Civil Service: A comparison of personnel development for top managers in fourteen OECD member countries*. EIPA, 1998.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad*. Barcelona: Díez Santos, 1999.

AYUNTAMIENTO DE MADRID. *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: Aranzadi, 2008.

BRUGUÉ, Q.; VALLÉS, J.M. «Los sistemas de representación y gobierno». *Informe Pi i Sunyer sobre gobierno local en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 1997.

BAENA DEL ALCÁZAR. «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios». *Gobierno y Administración en la Constitución*. Vol. I. Madrid, 1988.

BERTRANA HORTA, X.; TOMÁS FORNÉS, M. *Directius municipals entre la política i la gestió*. Barcelona: ICPS, 2004.

CANALES ALIENDE, J.M. «El directivo público». *Actualidad Administrativa*, núm. 7, 1996.

CASTILLO BLANCO, F.A. «La ley de modernización del gobierno local: función de gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional». *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm 292-293, 2003.

CUNILL GRAU, N. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, 1997.

DROR, Y. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Barcelona, 1993.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. *La administración pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral. Universidad de Deusto, 1993.

FÉREZ, M. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Barcelona: CEMICAL, 2006.

FUENTETAJA PASTOR, J. A.; GUILLÉN CARAMÉS. *La regeneración de la administración pública en Gran Bretaña*. Madrid: Civitas 1996.

GASTÓN, V. «Competencias de los directivos públicos». *Memoria del Programa Avanzado de Dirección Pública Local*. EUDEL/IVAP, 2008.

GORRITI, M. «La evaluación de directivos públicos (desempeño y predicción)». Documento de trabajo (pendiente de publicación).

Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP. Estatuto Básico del Empleado Público. INAP, abril, 2005.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*, 2ª edición. Oñati: IVAP, 1998.

— «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 2003*, Instituto de Derecho Público/Fundación democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2004.

— *Directivos públicos*. Oñati: IVAP, 2008.

LONGO, F. *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*, VII Congreso del CLAD, Lisboa, 2002.

— «Institucionalitzar la gerència pública: reptes i dificultats», *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 2003.

— *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós, 2004.

— «La expansión de la dirección pública profesional: apuntes desde la experiencia española», ponencia X Congreso del CLAD. Santiago de Chile, octubre de 2005.

LÓPEZ PULIDO, J.P. «La direcció pública. Nous actors i nous reptes en les organitzacions públiques?». *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, op. cit.

- MAESO, L. «Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España». *Comisión de estudio del estado actual y perspectivas de la Administración General del Estado*, documento de trabajo, enero, 2007.
- «El personal directivo: comentarios en torno al artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público». A: L. ORTEGA (dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley/El Consultor, 2007.
- MATAS DALMASES, J. *Las élites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*. Barcelona, 1996.
- MATHESON, A.; WEBER, B.; MANNING, N.; ARNAUD, E. *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*. OCDE, 2007.
- MENDONZA MAYORDOMO, X. «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España». *Documentación administrativa*, núm. 223, 1990.
- MERLONI, F. *Dirigenza Pubblica e amministrazione imparziale*. Bolonia: Il Mulino, 2006.
- «Amministrazione neutrale e Amministrazione imparziale (A proposito dei rapporti tra 'politica e amministrazione')». *Diritto Pubblico*, 1997.
- MESA, A. *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma vasca*. Madrid: CIS, 2000.
- MINTZBERG, H. *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona, 1991.
- *Directivos, no MBA. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*. Bilbao: Ediciones Deusto, 2005.
- MIRET I SERRA, A. «El directiu públic». *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, op. cit.
- MORERA I BALADA, J.R. «La funció directiva a l'administració de la Generalitat de Catalunya». *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, op. cit.
- NIETO, A. *La «nueva» organización del desgobierno*. Barcelona, 1996.

- NOGUER PORTERO, C.; GUZMÁN VALVERDE, N. *La gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.
- OCDE. *Managing Senior Management. Senior Civil Service Reform in OECD member countries*. París, 2003.
- *The Senior Civil Service in National governments of OECD countries*. París, 2008.
- PAGÈS CORRERCHER, M. «El programa d'entrenament de directius de l'administració local: un espai per a la millora contínua en la direcció pública local». *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, op. cit.
- PALOMAR OLMEDA, A. «Pautas para el diseño de un estatuto del directivo público para las administraciones convencionales». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72, 2005.
- PARRADO DIEZ, S. *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. IAAP, 1996.
- PASCUALENA ARTIEDA, J. A. «La carrera profesional desde un marco de gestión por competencias», *Congreso de Recursos Humanos Vitoria-Gasteiz*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2008.
- PRIETO ROMERO, C. «La organización política y administrativa». A: L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO ROMERO i C. PRIETO ROMERO, *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*. Madrid: Bosch/Área de Gobierno y Hacienda, Ayuntamiento de Madrid, 2006.
- «La Administración pública del Ayuntamiento de Madrid». A: A. TRONCOSO REIGADA (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen especial de Madrid*. Madrid: Thompson/Aranzadi, 2006.
- RAMIÓ MATAS, C. «El model directiu a les entitats locals», *Jornada sobre la funció pública directiva a les entitats locals*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2004.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la función pública*. Madrid, 2004.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (coord.). *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid: INAP, 2008.

SERRANO PASCUAL, A.; TERUEL MELERO, M.P. *Las funciones directivas en las entidades locales*. Barcelona: Bayer, 2000.

SOTO, J.I. «La funció directiva i la potestat de direcció en l'Administració local». A: J. MAURI (coord.), *Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?* Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2004.

TOÑA GÜENAGA, F., i altres: *Informe: Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*. Oñati: IVAP, 2006.

VILLORIA MENDIETA, M. «La función directiva profesional», *Documento de trabajo de la Comisión de la Junta de Castilla-La Mancha*, 2008.

VILLORIA MENDIETA, M.; DEL PINO MATUTE, E. *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid, 1997.

L'autor

Rafael Jiménez Asensio, doctor en dret per la Universitat del País Basc (1988), actualment és soci de l'Estudi de Consultoria Sector Públic (Estudi.Con) i professor de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra, a més de consultor del Banco Interamericano de Desarrollo en programes de reforma de l'Estat.

És funcionari excedent de l'Administració pública basca (lletrat del Govern basc, 1981-1992) i de la Universitat del País Basc (professor titular d'Universitat, 1993-2001). Ha estat lletrat del Consell General del Poder Judicial (1999-2001), professor catedràtic d'ESADE (2001-2004) i director dels Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Barcelona (2004-2007). Està acreditat com a investigador avançat per l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (2004), que habilita per a l'accés a catedràtic laboral.

En l'àmbit de l'ocupació pública ha estat vocal de la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (2004-2005) i, actualment, realitza funcions de consultor en aquesta matèria en diferents comunitats autònomes i ajuntaments. És director del Programa avançat de direcció pública local d'EUDEL/IVAP i també ha dirigit el Programa de direcció pública (edició 2008) i el Programa de formació en competències directives, tots dos de l'Institut Aragonès d'Administració Pública. És professor de cursos de doctorat en gestió pública i programes de postgrau en direcció pública de diferents institucions i universitats espanyoles i estrangeres.

També és autor de quinze monografies en l'àmbit del dret públic, cinc de les quals relacionades amb l'ocupació pública. En matèria de directius públics és autor dels llibres següents:

Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1996; 2a. edició, 1998.

Directivos públicos. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2006.



consorci d'estudis,
mediació i conciliació
a l'administració local

www.diba.cat/cemical

El CEMICAL, constituït per la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, la Federació de Serveis Públics de la UGT de Catalunya i la Federació de Serveis Públics de CCOO, té dos objectius: promoure el progrés entre els representants dels ens locals i el personal al seu servei, i afavorir la resolució dels conflictes laborals. Amb la col·lecció Estudis de Relacions Laborals, el consorci es proposa facilitar el diàleg social, mitjançant la reflexió i el debat, i abordar qüestions objecte de discussió a les meses de negociació.

Aquest treball aborda la direcció pública professional a les administracions locals des de diferents punts de vista. La primera part tracta sobre la necessitat d'incorporar aquesta figura en els governs locals. La segona analitza el procés normatiu i institucional d'implantació en l'àmbit local. Finalment, la tercera proposa una mena de guia per implantar un sistema de direcció pública professional a les administracions locals.

ISBN 978-84-9803-336-6



- 1** La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes: 101 preguntes, 101 respostes
- 2** L'assetjament psicològic: incidència en el sector públic
- 3** La carrera administrativa: noves perspectives
- 4** La conciliació de la vida laboral i familiar del personal al servei de les entitats locals catalanes
- 5** El personal directiu a l'Administració local