

**LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS EN ESPAÑA (TRES  
TESIS Y ALGUNAS PROPUESTAS)**

**RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO**

II Congreso de Gestión Pública. Barcelona 2006.

## **I.- TRES TESIS SOBRE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN ESPAÑA: PROCESO DE FORMACIÓN Y MANIFESTACIONES ACTUALES.**

### **a.- Primera tesis: La inexistencia de una función directiva profesional en España como tributo de un accidentado proceso de construcción de nuestra administración y función pública durante los siglos XIX y XX.**

No se puede comprender el estado actual del problema de la dirección pública en España sin una obligada referencia a la historia. En verdad, en España no hemos tenido nunca una función directiva estructurada en términos que sean equiparables con la existente en los países que se sitúan dentro de lo que entendemos por democracias avanzadas. En nuestro sector público sí que hemos dispuesto, como no podía ser de otro modo, de estructuras directivas, pero, salvo excepciones muy singulares, esos niveles directivos han sido tradicionalmente ocupados por criterios de designación política. Dicho en términos más contundentes: *la función de dirigir en nuestro sector público ha sido siempre una tarea ejercida por políticos o, si se prefiere, por personas designadas políticamente*. Y este dato encuentra su clave explicativa en el tormentoso proceso decimonónico de construcción de nuestro frágil sistema administrativo y de nuestra precaria función pública.

Durante el siglo XIX, la formación del Estado liberal español ofreció unas debilidades manifiestas. Un ejemplo de tales debilidades consistió en el accidentado proceso de construcción de un sistema de empleo público básicamente asentado sobre la idea de la confianza política y que dio pie a la configuración de una administración clientelar, cuando no puramente nepotista. Esa administración pública de diletantes, por emplear la clásica expresión weberiana, fue útil (o al menos no disfuncional) mientras las tareas del Estado se reducían básicamente a las funciones propias del Estado gendarme del primer liberalismo. En esto, ciertamente, España no fue una excepción frente a las prácticas de “patronazgo” que, con distintas formulaciones, se sucedían en esa misma época en Gran Bretaña, Italia o Estados Unidos. Los puestos de la administración pública eran desempeñados por los afines políticos o, todo lo más, por ciudadanos próximos (personal, vecinal o familiarmente) a los gobernantes de turno. Pero esta era una patología de funcionamiento del sistema que nadie, o prácticamente nadie, cuestionó durante buena parte del siglo XIX. Se implantó, por tanto, una concepción “amateur” del empleo público, que partía del presupuesto de que los empleos públicos, por lo común, no requerían para su desempeño ni habilidades especiales ni conocimientos específicos, y en todo caso que su desempeño temporal por los “afines políticos” estaba legitimado por haber ganado las elecciones. Así, por ejemplo, el primer liberalismo español de inspiración “gaditana” constituyó su endeble administración pública bajo esas pautas clientelares, que fueron luego seguidas “a pies juntillas” en los procesos de depuración tras la primera restauración del absolutismo por Fernando VII. El trienio liberal volvió a obrar con los mismos criterios. Y el final de este ciclo político trajo consigo las llamadas “purificaciones” fernandinas que abrieron la segunda etapa absolutista de este monarca, y que han sido descritas magistralmente por Benito Pérez Galdós. En

esos primeros años de tensión entre el absolutismo y un liberalismo emergente se inicia, por tanto, la práctica española de las “cesantías”, que como describió acertadamente Alejandro Nieto, no era otra cosa que la aplicación castiza del *spoil system*, que tan eficazmente se aplicó en el mundo anglosajón (y especialmente en Estado Unidos a partir de la década de los treinta del siglo XVIII).

En este contexto sumariamente descrito, no resulta extraño comprobar cómo los intentos de normalización de la función pública a través de los escasos procesos de reforma que se pusieron en marcha en aquellos años representaron una cadena reiterada de fracasos. Esas reformas apenas traspasaron el umbral del período de mandato de sus propios promotores. Ni las medidas de López Ballesteros (1825), Ministro de Hacienda durante el reinado de Fernando VII, ni la más ambiciosa reforma de Bravo Murillo (1852), ni el Estatuto O'Donnell (1863), ni las sucesivas leyes de presupuestos que regulaban materias de función pública (muchas de ellas dictadas ya en la etapa del sistema político de la Restauración), consiguieron articular un estatuto de funcionarios públicos con una mínima vocación de estabilidad en el tiempo. Hubo que esperar a las leyes departamentales de principios del siglo XX y, más precisamente, al Estatuto Maura de 1918, para poder sancionar definitivamente la *inamovilidad* (aunque con algún matiz que no viene ahora al caso) de todos los funcionarios públicos como una de las notas determinantes de su estatuto jurídico. Hasta ese momento, los funcionarios públicos, con la excepción de los pertenecientes a “cuerpos especiales” (que a través de sus reglamentos específicos habían obtenido ya la ansiada inamovilidad), eran todos “amovibles”, lo que obviamente significaba que dependían de la voluntad política y, en consecuencia, su continuidad o no en la función pública quedaba siempre al albur de causas ajenas al desempeño de sus tareas. Así, pues, pudiendo ser removidos por criterios de discrecionalidad política, la estabilidad de los funcionarios había sido inexistente y la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones sufría un directo y claro menoscabo.

En esas coordenadas, hablar de función pública directiva era poco menos que ilusorio. Si hasta los puestos más bajos de la administración decimonónica se habían cubierto por criterios de confianza política, ¿qué cabía esperar de aquellos puestos superiores que conllevaban además el ejercicio de cierta potestad de mando? Es cierto, no obstante, que los Subsecretarios (inicialmente), los Directores Generales, así como los Jefes Superiores de la Administración, fueron considerados como “puestos funcionariales”; pero, en verdad, esa consideración no fue más que meramente formal, pues los criterios de provisión estuvieron principalmente basados en la confianza política.

Se puede afirmar que el siglo XX de la función pública se inicia a partir de la aprobación del Estatuto de 1918. Es, efectivamente, a partir de ese momento cuando se produce una “institucionalización” de la función pública en España (colocando a aquella definitivamente al abrigo de la política) y una erradicación, por tanto, del *spoil system* o de “las cesantías”. Dicho de otro modo: tras un largo y complejo proceso, la función pública en España consigue configurarse como una *auténtica institución* que preserva para un tipo de empleados públicos (los funcionarios) el desarrollo de una serie de funciones

vinculadas al interés general (o también denominadas como funciones de “autoridad” o de *puissance publique*). Esta institución, aunque tiene su lógica de funcionamiento intrínseca y se articula en torno a los principios de inamovilidad e imparcialidad, está siempre subordinada al Ejecutivo (es una suerte de “instrumento” de éste para llevar a cabo sus políticas dentro de la legalidad), pero también dispone de un espacio propio diferenciado de la actividad política que se garantiza a través de unas *reglas y principios* que, como hemos visto, conforman su institucionalidad.

Sin embargo, pronto este Estatuto de 1918 comenzó a ser inaplicable y a desvirtuarse en sus mandatos. En efecto, el sistema de “categorías” recogido en la Ley de 1918 se fue desfigurando con el paso de los años. El tormentoso *iter* político de España a partir de entonces se resume en poco más de dos líneas: un derrumbamiento del sistema político de la Restauración, dos Dictaduras (cuya suma temporal casi alcanza 50 años), y entre medio de ambas una inestable II República. Tanto cambio político, con oscilaciones ciertamente pendulares, difícilmente podía servir de suelo político para estabilizar un sistema de administración y función pública bajo coordenadas de racionalidad, y menos aún para ensayar sistema alguno de función directiva. Ni que decir tiene que la depuraciones volvieron a ser la pauta dominante, y resultaron particularmente intensas durante los primeros y duros años del régimen político franquista. Ser funcionario público exigía entonces adhesión (siquiera fuera formal) a la causa ideológica del régimen dictatorial. Desempeñar un cargo directivo requería, por tanto, una suerte de “plus” de compromiso con el ideario del sistema político franquista.

La llegada de los tecnócratas del “Opus Dei” al poder, que en el ámbito de la administración se sitúa en 1956 con el acceso de Laureano López Rodó a la Secretaría General Técnica de la Presidencia, supuso un cambio cualitativo importante en un escenario hasta entonces marcado por la posguerra. Se produce entonces el primer intento (y único) del sistema franquista de reformar la administración, con la finalidad espuria de cambiar la imagen del régimen. Y es partir de ese momento cuando –al menos formalmente- tiene lugar una importación masiva de las técnicas del *management* norteamericano aplicadas al sector público, y a partir de esos presupuestos se realza la trascendencia de *la función de dirigir* en el ámbito de lo público (pues no en vano no puede haber “management” donde no hay “managers”).

Para comprender el cambio que se estaba produciendo sólo hace falta echar una somera ojeada a los primeros números de la Revista *Documentación Administrativa*, donde se podrá observar el importante caudal de aportaciones doctrinales que se refieren a este tema. No en vano, esa revitalización de la función de dirigir encontró un eco normativo en 1964 con la aprobación de la conocida como Ley de Funcionarios Civiles del Estado, pues allí por vez primera en nuestra legislación general (con la excepción de las referencias que la normativa local hacía a la figura de los “gerentes”) se habla de “directivos públicos”. Sin embargo, el error de diseño en el que incurrió esa Ley fue monumental: al referirse al “Diploma de Directivos”, que habilitaba para el desempeño de funciones directivas en la administración del Estado, se recogía la previsión de que ese Diploma (y, en consecuencia, las funciones directivas)

se reservaba a los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil (los "TAC"), que la propia Ley creaba como "cuerpo general". Como era obvio en un contexto en el que los "cuerpos especiales" de la administración eran numérica y realmente dominantes, éstos se enfrentaron frontalmente a esa reforma y dejaron en papel mojado la primera tentativa seria de formar un *estrato directivo* en la administración del Estado. Lo cierto es que era irreal a todas luces perseguir una reforma de tal calado prescindiendo de los citados cuerpos especiales (que muchos de ellos se consideraban a sí mismos como los auténticos "cuerpos de élite" de la administración y minusvaloraban el papel de los recientemente constituidos como "cuerpo interministerial" de los "TAC"). Pues no era un dato adjetivo el hecho de que los funcionarios de esos cuerpos especiales controlaran áreas enteras, así como la mayor parte de los departamentos ministeriales, de la administración del Estado.

Así, pues, este importante ensayo de reforma que pretendía implantar una función directiva en España se saldó con un evidente fracaso. Los años sucesivos marcaron una vez más la pauta dominante en una administración del Estado en la que la presencia del "corporativismo" era muy significativa: los distintos cuerpos especiales y el propio cuerpo de los "TAC" se repartieron los espacios de influencia en los diferentes ámbitos ministeriales o de acción pública, de tal modo y manera que los puestos directivos en los diferentes departamentos se distribuían según la procedencia corporativa de los funcionarios que los iban a ocupar. Se produjo así una *auténtica ocupación de los puesto directivos de los ministerios por los diferentes cuerpos especiales y por los "TAC" en función de una serie de reglas nunca escritas*. El franquismo alimentó, por tanto, esa tendencia a la "corporativización" de los puestos directivos de la alta administración, que tan funestas consecuencias tendrá en el futuro. En verdad, esa ocupación se combinaba, por lo común, con criterios de distribución de los diferentes ministerios en función de las distintas "familias políticas" que apoyaban al régimen. Entiéndase bien la lógica del sistema: para ser alto cargo en el franquismo se requería, por lo común, pertenecer a un "cuerpo de élite", pero asimismo tener una contrastada fidelidad a los postulados ideológicos del régimen. Sin ambas notas era impensable asumir funciones directivas o, mejor dicho, ser nombrado para el ejercicio de cargos públicos en el sistema político franquista.

**b.- Segunda tesis: La transición política y los primeros pasos del sistema democrático resultaron un momento clave en la configuración del actual modelo de dirección pública en España, a través de la ocupación de la alta administración por la política. La evolución posterior del modelo.**

No sin dificultades y constantes titubeos, la función pública consiguió erradicar el *spoil system* e institucionalizarse de forma razonable en España como un espacio profesional o de "*merit system*"; esto es, se configuró un ámbito en el que al menos (y con excepciones que ahora no vienen al caso) el acceso se concretaba a través de los principios de mérito y capacidad, y donde se garantizaba la inamovilidad de los funcionarios públicos. Al disponer de un sistema de empleo público profesional, a partir de la transición política y, sobre

todo, durante los primeros años de ejercicio de las instituciones democráticas, se produjo un fenómeno singular: *el spoil system se trasladó hacia los puestos directivos de la administración (altos cargos) o hacia los puestos de mando de la función pública.*

En efecto, a partir de 1978, en los niveles de “altos cargos” se implantaría un *sistema de confianza política* sin matices, en el que el único requisito no escrito para proveer esos puestos directivos (y también para cesar a quienes los desempeñaran) era el crédito político que dispusiera la persona designada para el órgano que procediera al nombramiento. No se requería acreditar nada más (ni experiencia profesional alguna, ni competencias específicas, ni siquiera titulación de ningún tipo). En los puestos de mando de la función pública, el sistema era diferente, pues la profesionalización de la institución (al menos en las garantías de acceso por mérito y de inamovilidad) exigía que los puestos directivos “funcionariales” se cubrieran en ese espacio entre los propios funcionarios públicos; por lo que allí se implantó (con marcados precedentes en la legislación funcionarial de 1964) el conocido *sistema de libre designación* o, como acertadamente lo denomina Quermonne, el *spoil system de circuito cerrado*: esto es, la designación es libre (por criterios de confianza política), pero se debe proyectar sobre un círculo cerrado de aspirantes (funcionarios públicos que acrediten disponer las exigencias requeridas para el desempeño del puesto: titulación o pertenencia a un determinado grupo, entre otras).

¿A qué se debió esta disociación entre sistema de nombramiento de “altos cargos” por designación política y el de “directivos funcionariales” por libre designación?; ¿por qué la reinstauración del sistema democrático en España vino acompañada de una solución institucional que, en el campo de la dirección pública, restauraba, asimismo, nuestros viejos demonios clientelares y nos retrotraía a tiempos pretéritos? Estas preguntas son de respuesta compleja. Pero es oportuno constatar cómo, efectivamente, durante los primeros años de vigencia del régimen constitucional de 1978 se asienta en España un sistema de dirección pública que ni era nuevo ni, hasta cierto punto, debe extrañar su reintroducción. El hecho cierto es que, a finales de la década de los setenta del siglo pasado, el tránsito de un sistema autoritario a un régimen democrático-liberal trajo como consecuencia el retorno a las viejas fórmulas olvidadas y patológicas de la España liberal (y más precisamente de la España caciquil): el retorno de la cultura patrimonial asentada en el sistema político de la Restauración (aunque con raíces en la España isabelina e, incluso, en momentos anteriores) produjo el efecto de que *la confianza política se instaló como criterio dominante en la provisión de puestos directivos en todas (sin excepción) nuestras administraciones públicas.*

Esa realidad se agravó por determinadas circunstancias coyunturales de la España del momento. Salido el país de una larga dictadura, era obvio que había que instaurar un régimen, todavía entonces incipiente por su debilidad, de partidos políticos. Y, en efecto, los partidos políticos, todos ellos en una situación coyuntural de implantación muy tibia en la sociedad española del momento, tenían, salvo Alianza Popular y la Unión del Centro Democrático (que se desmoronó tras las elecciones legislativas de 1982), una enorme

desconfianza hacia la función pública del sistema franquista, lo que hacía escasamente operativa la opción de profesionalizar la función directiva a través de un modelo burocrático o corporativo. Sin duda, esta debilidad intrínseca de los partidos políticos entonces, su baja afiliación (había que “captar” y “retener” nuevas clientelas), la creación de nuevas y potentes estructuras políticas territoriales como eran las comunidades autónomas, el fortalecimiento y revitalización democrática del espacio local, así como el fuerte desarrollo del estado social en la década de los ochenta, sobre todo a raíz de la llegada al poder del Partido Socialista, fueron todos ellos elementos de primera magnitud que, en cierta medida, explican la emergencia en España de un escenario nuevo en el que había que *improvisar capacidad directiva* y frente al cual no se tenían entonces más que “dos modelos” alternativos (y ambos muy desprestigiados): el modelo de dirección pública heredado de la dictadura (los directivos se proveían principalmente entre funcionarios de cuerpos de élite que mostraban su adhesión al régimen); y el modelo politizado de ocupación de los puestos directivos de la administración pública, propio del sistema político liberal español del siglo XIX y principios del XX, y que dio lugar al asentamiento de una “cultura” de clientelismo político y marcadamente patrimonial en España.

Esa era, en síntesis, la terrible dicotomía en la que se movía el país durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1978. Y las fuerzas políticas del gobierno central, autonómico o local, frente a esa tesitura, se inclinaron por la solución “más tradicional” en nuestra administración pública: el retorno del sistema de confianza política al ámbito de la dirección pública. De hecho, se puede afirmar sin riesgo de equivocación alguno que la provisión de puestos directivos en las administraciones públicas españolas, así como en sus organismos autónomos y empresas públicas, estuvo inspirada en el más rancio y patológico estilo del primer liberalismo español: *la confianza política se convirtió, así, en el medio universalmente aceptado de provisión de puestos directivos*. Ninguna fuerza política, ni siquiera las fuerzas “nacionalistas” que renegaban del patrimonio “cultural” de lo español, supo desembarazarse de tan pesada herencia. En verdad, nadie quiso hacerlo: era más fácil en aquel momento partir de criterios que ya estaban obsoletos en otras democracias avanzadas. La administración se concibió así como patrimonio temporal del partido que gana las elecciones y, según señalara Nieto, como “pasto de clientelas políticas”.

Así, con la remota base de que estaba conectada con el principio democrático (como en su día argumentaron los primeros liberales españoles y los teóricos estadounidenses del “spoil system”), la *cultura de la confianza política* se instaló de forma cómoda en el modo de designación de los directivos públicos, de los altos funcionarios y del propio personal eventual. Nada limitaba ni obstruía la enorme efectividad de ese principio. Ganadas unas elecciones – se pensaba- se disponía ya de la legitimidad democrática necesaria para ocupar los puestos directivos de las administraciones públicas, pues entre sus titulares y los responsables del gobierno debía existir una auténtica sintonía política. La confianza política era la consecuencia lógica de una concepción patrimonial de las instituciones públicas, al menos de la cúpula directiva de éstas.

En esas coordenadas rápidamente descritas, no cabe extrañarse de que la reforma de la legislación funcionarial a través de la Ley 30/1984, las primeras leyes de función pública de las comunidades autónomas o la propia legislación básica local que se aprobó en 1985, desconocieran por completo la existencia de *una función directiva* en el sector público español. Y no porque ésta no existiera, sino porque esa función directiva era ejercida en régimen de monopolio por los partidos políticos que gobernaban circunstancialmente esa institución. La disyuntiva era muy obvia: en la administración pública española sólo existían puestos de naturaleza política (de provisión por criterios de confianza política exclusivamente) y puestos de naturaleza funcionarial (que unos se podían proveer también por un sistema muy próximo al de confianza política como es la libre designación, y el resto a través de concurso). Los puestos de naturaleza directiva o entraban de lleno en el mundo de la política o, todo lo más, los que estuvieran reservados a funcionarios públicos, se proveían por el sistema de libre designación.

Hubo que esperar hasta el texto refundido de la Ley de Bases de Régimen Local, aprobado en 1986, para que se reconociera por parte del legislador que en esas entidades había puestos de naturaleza directiva, que podrían ser ocupados por *personal eventual*, lo que resultaba un mero sucedáneo, con precedentes en la legislación especial de la década de los sesenta de Barcelona y Madrid (“delegados de servicio”) y en la legislación local de la transición política, de la ausencia de la figura de los altos cargos en el plano local. En todo caso, la legislación local española anterior a 1978, a pesar de tener tan limitado (por no decir anulado) el principio de autonomía local, fue posiblemente la primera en reconocer objetivamente la necesidad de insertar en la organización la figura del gerente o del directivo público, y ello puede obedecer a la necesidad que se tenía de tales figuras en una administración como la local cuyo nivel político no era representativo y que disponía, asimismo, de una estructura funcionarial mucho más débil que la existente en la administración del Estado, con la única presencia homogénea de lo que entonces se denominaban como los cuerpos nacionales de administración local (cuyas funciones eran mucho más de control que de gestión).

Bien es cierto que como consecuencia de la STC 99/1987, se llevó a cabo la reforma de la ley de medidas para la reforma de la función pública a través de la Ley 23/1988 (la Ley de “reforma de la reforma”), donde se reconoció por vez primera en la legislación general que *existían puestos de naturaleza directiva en la función pública*, reservando para ellos la posibilidad de que fueran cubiertos por el *sistema de libre designación*. A partir de entonces, y a pesar de que sólo se recogía como una posibilidad (“se podrán”), lo que era una pauta común se transformó en un criterio general amparado por las normas: todos los puestos funcionariales de carácter directivo o de especial responsabilidad de las administraciones públicas españolas (con muy singulares excepciones) se proveerán a través de ese sistema. No obstante, la reforma del Reglamento de Provisión llevada a cabo en 1990 previó una modalidad de concurso, el “específico”, que permitía también ser aplicado a puestos de perfil directivo en el seno de la función pública. Sin embargo, con

contadas excepciones, el imperio de la libre designación siguió dominando la provisión de puestos de trabajo con perfil directivo en la función pública española.

Queda claro, por tanto, que las reformas socialistas de la función pública que se llevaron a cabo en los años 1984 y 1988 no abordaron la problemática de la función directiva, puesto que se adoptó la decisión de mantener “de facto” el estatus vigente hasta entonces. Los altos cargos y figuras asimiladas fueron considerados, a pesar de algunos anuncios que barruntaban algunos cambios, puestos de designación política. En suma, tanto la administración del Estado como las comunidades autónomas siguieron manteniendo un sistema de dirección pública basado exclusivamente en criterios de confianza política. Ese modelo “politizado” de dirección pública se pretendió atenuar con el argumento –se decía– de que un alto porcentaje de esos altos cargos eran reclutados entre funcionarios públicos, un argumento que claramente eludía que lo determinante en la calificación del sistema era que el nombramiento y cese de un directivo público dependía exclusivamente de criterios políticos y no de las competencias, capacidades o méritos que el designado pudiera acreditar (pues no se le exigían), por lo que se puede afirmar que existía un cordón umbilical que unía al directivo nombrado con el político que procedía a su designación. La caída en desgracia de un político, el cambio de gobierno o cualquier otra incidencia suponían un auténtico descabezamiento de la administración pública. La capacidad directiva generada se echaba literalmente a la basura y nuevos directivos, con o sin experiencia (pues era un dato indiferente) cubrían los puestos de los anteriores.

Ese modelo no formalizado de “dirección pública politizada” se asentó, pues, en España desde inicios de la década de los ochenta del siglo pasado. Al menos sobre el papel, la situación empezó a ofrecer rasgos de cambio a raíz de la entrada de aire nuevo debido a la importación de las políticas de modernización que se estaban llevando a cabo en otros países. A finales de la década de los ochenta, se comenzó a hablar en España de “modernización de la administración pública”, como resultado de la influencia de las técnicas del *New Public Management* que ya triunfaban en contextos anglosajones.

La importación de esas técnicas a nuestra administración requería, sin duda, la puesta en marcha de numerosos instrumentos de gestión pública y, entre ellos, el de una *política de directivos*, pues tal como se ha dicho difícilmente puede haber “management” sin “managers”. Por tanto, si no se quería hacer una reforma puramente cosmética era necesario introducir en nuestro contexto público la figura del directivo público profesional y responsable por su gestión, un directivo sujeto a evaluación de objetivos. Nada de esto realmente se hizo. Pero sí es cierto que ese “aire modernizador” comenzó a introducirse en nuestras viejas y tradicionales administraciones públicas. De ese modo, comenzaron a proliferar por doquier un buen número de iniciativas de las diferentes administraciones públicas tendentes a implantar *programas de formación de directivos públicos*, quizá sin ser conscientes de que difícilmente se podían formar directivos si previamente no se había institucionalizado una estructura de directivos profesionales. En todo caso, estos primeros y tibios pasos al menos sirvieron para que el lenguaje de la gestión pública y el mismo

término de “directivo” comenzara a penetrar en ese mundo (a veces impenetrable) del lenguaje jurídico normativo. En la última legislatura socialista (me refiero al período 1993/1996), ya dando fin a su largo ciclo político, el Gobierno llegó a aprobar un Proyecto de “LOFAGE”, posteriormente asumido parcialmente por el primer gobierno del Partido Popular, en donde por primera vez se hacía uso en las normas de unos conceptos y términos propios del mundo de la gestión pública y hasta entonces muy poco presentes en el lenguaje administrativo.

La primera legislatura de gobierno del Partido Popular (1996-2000) conoció como uno de sus ejes principales la denominada reforma de la administración. Desde el punto de vista normativo, esa reforma de la administración requería abordar un cambio normativo consistente en tres grandes piezas. A saber: la Ley del Gobierno, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y, en fin, el Estatuto Básico de la Función Pública. De esa tríada normativa consiguieron ver la luz, únicamente, las dos primeras leyes (la LOFAGE, Ley 6/1997, y la Ley 50/1997, del Gobierno), mientras que el Estatuto se quedó en mero Proyecto, aunque llegó a ser presentado a las Cortes Generales (1999). La Ley de Gobierno apenas afecta al tema que ahora nos ocupa, salvo en el ámbito de regulación de los gabinetes (personal eventual). Más importancia tiene, en cambio, la LOFAGE, puesto que aquí sí que se pretendía cambiar el modelo de función directiva existente hasta entonces. Sin embargo, los cambios, como se verá de inmediato, no han sido tan profundos, o al menos no han servido para modificar sustancialmente el escenario descrito.

El modelo LOFAGE de dirección pública parte de la idea, así expresada en su exposición de motivos, de “*profesionalización*” de la función directiva o, mejor dicho, de los órganos directivos de la administración, entendiendo por tales los Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales, Subdirectores y órganos análogos de los organismos autónomos. Sin embargo, esa pretendida profesionalización se limita a un dato objetivo (al margen de que se diga que los titulares de los órganos directivos deberán disponer de competencia y experiencia, aunque ningún medio se prevé de acreditar tales requisitos): los titulares de los órganos directivos “profesionalizados” deberán ser nombrados *únicamente* entre funcionarios públicos de la administración del Estado pertenecientes a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se requiera titulación superior. La excepción eran los Secretarios Generales y aquellas Direcciones Generales que expresamente se prevean en el Decreto de estructura orgánica (y siempre que tal excepción sea justificada).

Esa pretendida “profesionalización” no era tal. Lo que la LOFAGE quiso instaurar, y se quedó a medio camino, no era otra cosa que el “modelo burocrático de función directiva”, en virtud del cual *sólo los funcionarios públicos* (no los laborales ni tampoco los externos a la administración) *pueden acceder a las funciones directivas de la administración*, un modelo que tuvo vigencia en el Reino Unido (aunque con un diseño “profesional” mucho más auténtico que el modelo LOFAGE) y más matizadamente en Francia, pero que, en su aplicación en estado puro, ha sido puesto en entredicho por su

concepción cerrada y por la patrimonialización de los puestos directivos a favor de un determinado colectivo de funcionarios que ello implica. Porque el modelo español de la LOFAGE sigue asentándose sobre *la confianza política*, aunque esta vez sólo se puede desplegar entre un colectivo concreto de personas (funcionarios públicos de los cuerpos o escalas para cuyo ingreso se requiera titulación superior). Dicho en términos más contundentes: de nuevo, al igual que en la libre designación, nos encontramos, tal como ya se ha dicho, con un sistema de *spoil system de circuito cerrado*. Así, no cabe extrañarse que de forma un tanto discreta e inadvertidamente se haya colado de rondón en el sistema administrativo español de la dirección pública una serie de puestos directivos que se califican por ser de *libre nombramiento* (con su obvio contrapunto de *libre cese*), y cuyo rasgo diferenciador con los puestos de “designación política” o de “libre designación” reside en que los titulares de los puestos de “libre nombramiento” han de acreditar, únicamente, la condición de funcionarios y la pertenencia a un cuerpo o escala para cuyo ingreso se exija titulación superior.

Por tanto, a partir de la LOFAGE –y con reflejo ulterior en la Ley 57/2003- se crea una nueva categoría de puestos directivos en algunas administraciones públicas (Administración del Estado y “municipios de gran población”), que, tal como se ha visto antes, se pueden denominar de “libre nombramiento y remoción”, cuyo dato distintivo radica en que, salvo excepciones muy singulares y debidamente motivadas en razones objetivas, tales puestos sólo pueden ser cubiertos entre funcionarios públicos que pertenezcan a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se exija titulación superior. Se abre así un proceso mal denominado de “profesionalización” de los órganos directivos, que más bien puede ser calificado como de *apropiación corporativa* (por los cuerpos de élite) de la alta administración.

La LOFAGE obviamente no lo dice, pero sanciona una práctica ya ejercida en la alta administración española durante los años de vigencia de la Constitución de 1978 , y que adoptaron (y adoptan) tanto los gobiernos de izquierda como los de derecha: *se establece una reserva de los puestos directivos de la administración a favor exclusivo de los miembros de los cuerpos de élite* (una práctica, como sabemos, que hunde sus raíces en el “corporativismo” administrativo de las dictaduras españolas del siglo XX). Así, hemos pasado sin solución de continuidad de una “politización absoluta” (al menos en términos formales, puesto que ya en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado la mayor parte de los “altos cargos” eran funcionarios de cuerpos de élite) a una *corporativización intensiva de la alta administración teñida de cierta politización*. No es necesario ser muy sagaz para darse cuenta claramente de que este modelo LOFAGE *está directamente inspirado en el sistema político franquista de provisión de cuadros de la alta administración*. Es un simple reparto de las prebendas derivadas de la dirección pública entre los altos cuerpos del Estado (fenómeno, por lo demás, nada extraño en nuestro contexto comparado), donde la entrada de externos a la función pública se penaliza e, incluso cuando es posible, se somete a unas limitaciones que la hacen prácticamente inviable. Ser, por tanto, directivo público en la administración del Estado y en sus organismos autónomos es una función reservada casi exclusivamente a funcionarios públicos de élite. Los ciudadanos

que no tengan esa condición, sean lo que fueren, no pueden aspirar a esos puestos, salvo a las Secretarías Generales (pocas, por cierto), alguna Dirección General, a los puestos directivos de entidades públicas empresariales y, obviamente, a los puestos directivos de empresas públicas. El núcleo estratégico de la dirección pública está, por tanto, reservado a los funcionarios públicos.

Esta decisión –entiéndase bien- no es en sí misma negativa, pues resulta coherente (e, incluso, aconsejable) que el sector público capte sus directivos de los propios funcionarios de la organización. Pero lo realmente discutible de ese modelo radica en que la “profesionalización” de la función directiva se hace descansar exclusivamente sobre la *reserva de los puestos directivos a cualquier funcionario que pertenezca a un cuerpo o escala para cuyo ingreso se exija titulación superior*, independientemente de cuál sea la experiencia, las competencias o los méritos que acrediten esos funcionarios y sin son, en fin, idóneos o no para la cobertura de ese puesto directivo. Planteada en esos términos la cuestión, no puede calificarse el modelo de forma positiva precisamente. Esa es, por tanto, la “gran reforma” que a finales del siglo XX ha emprendido España en materia de directivos públicos. Sencillamente decepcionante, sobre todo si se compara con los procesos llevados a cabo en otros países. Además, este “modelo LOFAGE de dirección pública” se ha trasladado luego miméticamente a algunas comunidades autónomas, sin ser conscientes de que la “solución LOFAGE” encuentra su explicación en una administración pública como es la del Estado muy mediatizada por la presencia tradicional de los cuerpos de élite (y, por tanto, muy corporativizada) y cuyos puestos directivos han sido siempre considerados, tal como hemos visto, como “patrimonio exclusivo” de los miembros de esos cuerpos.

Estudiada desde una perspectiva comparada, la reforma LOFAGE produce aún mayor decepción. Un buen número de países que configuran sistemas políticos democráticos del concierto occidental han procedido en las últimas décadas a reformar sus sistema de dirección pública o su *senior civil service*. Pues bien, en todos ellos se advierte una apuesta decidida por la “profesionalización” de la función directiva, pero entendida en su recto sentido (no de forma desviada, como aquí, que se pretende defender que la “funcionarización” de la alta administración es equivalente a la “profesionalización” de esa función directiva). Así, países como Estados Unidos (con las sucesivas reformas del “Senior Civil Service”), Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Italia, o más recientemente Bélgica, han impulsado –según se ha visto- profundas reformas en sus sistemas de dirección pública tendentes a introducir elementos propios del “modelo gerencial de dirección pública”, que se basa principalmente en un reclutamiento por mérito y un marco de responsabilidad gerencial. Nada de esto se ha aplicado hasta ahora en España.

Es más, el “modelo LOFAGE de función directiva” se ha configurado como una suerte de “paradigma”, puesto que en la reforma del gobierno local de 2003 (Ley 57/2003) se ha trasladado al ámbito de la alta administración de los municipios de gran población, lo cual representa, a mi juicio, una grave

descontextualización de un modelo que sólo tiene alguna explicación cabal en el seno de la correlación de fuerzas que se produce en la administración general del Estado. En efecto, la citada Ley 57/2003 (que inserta un nuevo Título X en la Ley de Bases de Régimen Local) prevé, al igual que hizo la LOFAGE, una distinción entre órganos superiores y órganos directivos. La clave del sistema radica en que, a diferencia de los municipios de “régimen común”, los órganos superiores pueden delegar competencias en los órganos directivos. Y dentro de estos órganos directivos se establecen, por ejemplo, los siguientes: Coordinador General, Director General, Secretario General, Secretario Adjunto a la Junta de Gobierno, Interventor General, Directivos de organismos autónomos y de entidades públicas empresariales. La clave de todo este sistema, que al fin y a la postre ha importado el modelo LOFAGE, se ubica en que los puestos directivos (exceptuando los que están reservados a funcionarios con habilitación nacional) *están asimismo reservados principalmente a funcionarios públicos que pertenezcan a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se requiera titulación superior*. Ciertamente, se prevé que “excepcionalmente, por lo que afecta a los Coordinadores Generales y los Directores Generales, el Pleno establezca que puedan ser cubiertos por “externos”, en cuyo caso se les exigirá que acrediten competencia y experiencia (requisitos que no se les exigen a los funcionarios públicos). Asimismo, los directivos de organismos autónomos y entidades públicas empresariales de carácter local, deberán ser funcionarios públicos, aunque en estos casos se permite también que sean “laborales” con titulación superior al servicio de la administración pública. Aquí, no obstante, sí que se admite la presencia de “externos”, pero siempre y cuando acrediten una experiencia mínima de cinco años en el desempeño de funciones directivas en el sector público o privado. Ni que decir tiene que esa presunción de que los funcionarios públicos tienen, por el hecho de serlo, acreditadas las competencias para desempeñar un puesto de naturaleza directiva es, cuando menos, una idea sorprendente y ajena, en cualquier caso, a la configuración de una función directiva de carácter profesional. De todos modos, la función directiva local requiere ser examinada con detalle dentro de lo que es un epígrafe específico. Veamos.

**c.- Tercera tesis: La función directiva en el sistema local de gobierno ha ido evolucionando desde su ocupación por la propia actividad estrictamente política a una presencia cada vez mayor en las agendas políticas como una necesidad objetiva de profesionalizar ese escalón gerencial.**

Si la función directiva en España ha sido tradicionalmente un ámbito abandonado, o mejor dicho ocupado por la política y sólo circunstancial y transitoriamente por la alta burocracia, no otro diagnóstico podía imperar en la esfera local de gobierno. La única nota singular del sistema local frente al “sistema matriz” ha estribado en que la dominación u ocupación por parte de la alta burocracia de los puestos directivos locales ha sido prácticamente inexistente, salvo por lo que afecta a los empleos reservados a los “funcionarios con habilitación nacional” (antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local) que en determinados municipios (principalmente, aunque

no de modo exclusivo, los de menor tamaño) han jugado un rol de primera magnitud, sobre todo ante el “amateurismo” de buena parte de los políticos locales.

El fenómeno de la paulatina “profesionalización” de la política local, así como la “dedicación exclusiva” de buena parte de los Concejales de la mayoría a las tareas de gobierno y administración en el respectivo municipio, empujaron definitivamente a que los políticos locales no sólo asumieran las funciones propias de su condición de políticos, sino también las relativas a la dirección o gerencia de los asuntos públicos. En algunos supuesto más patológicos, esos mismos Concejales se hicieron cargo además de algunas tareas burocrático-administrativas, con lo cual la perversión del modelo ya estaba servida.

La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 no cambió nada este panorama sucintamente descrito. Únicamente, en una decisión muy contestada corporativamente, limitó el campo de actuación de los “funcionarios con habilitación nacional”, pero sin ofrecer soluciones alternativas a la ausencia de una función directiva en le mundo local. Todo parecía indicar que esas indefinidas “funciones directivas” se dejaban a la libre disposición de la política como campo propio de actuación; esto es, las funciones de dirección (ya fueran estas políticas o “gerenciales”, incluso las burocráticas) se consideraban un espacio reservado a los *electos locales* de la mayoría.

Tampoco el Texto refundido de la Ley de Bases de Régimen Local cambió sustancialmente las cosas, aunque en su artículo 176.3 reconocía que *el personal eventual* –en línea de continuidad con la legislación local de la transición política- podía desempeñar funciones directivas en las entidades locales, siempre y cuando se acreditaran los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.

Esta “solución institucional” apenas podía ocultar que la figura del “personal eventual” (que la legislación vigente calificaba como de “asesoramiento y confianza especial”) era a todas luces inadecuada para resolver los problemas inherentes a la función directiva en el ámbito local. Efectivamente, *la confianza política*, presupuesto básico de la naturaleza del personal eventual, se trasladaba así al ámbito de la dirección pública local, jugando como una suerte de sustitutivo de la carencia de los “altos cargos” en la esfera local de gobierno.

Pero esta “solución institucional” escondía asimismo una serie de carencias notables que no se limitaban al plano de la confianza política. Y esas carencias se advertían principalmente en que este sistema de reclutamiento de directivos públicos locales prescindía por completo de los principios de mérito y de capacidad, así como de cualquier proceso de libre concurrencia.

Otra carencia que ofrecía este modelo de dirección pública basada en el personal eventual como figura central del mismo era que tal personal directivo sólo lo era de forma *nominal*; esto es, eran *directivos que en realidad no dirigían*, puesto que carecían de competencias propias. El sistema de gobierno local seguía teniendo, por tanto, una fuerte impronta corporativa y, en

consecuencia, descartaba que cualquier no electo pudiera ejercer competencia propias o delegadas, puesto que la legislación entonces vigente reservaba estas funciones exclusivamente al alcalde o permitía su delegación en los concejales. Nada más. En suma, al no haber la delegación de atribuciones en otras personas que no fueran los electos, *la dirección pública efectiva* (no la nominal) *se limitaba a aquellas personas que tuvieran un estatuto “político” de electos locales*. No había, por tanto, la creación de una función directiva profesional en el seno de los gobiernos locales.

Únicamente, se preveía una vía de escape. Y no era otra que la creación de una administración institucional más o menos alambicada, así como la multiplicación de empresas públicas locales de capital municipal o, en su caso, con aportación mayoritaria del municipio. Esta solución permitía, al menos, la emergencia de hecho de una dirección pública profesional con determinadas facultades de decisión. Pero aún así, el nombramiento de ese personal directivo se llevaba a cabo bajo presupuestos exclusivos de confianza política, que oscurecían de modo evidente el margen autónomo de maniobra que pudieran tener esos puestos gerenciales y, en todo caso, limitaban la libre concurrencia y el acceso a través del mérito al desempeño de tales funciones. De hecho, la inexistencia de un marco de institucionalización de esa función directiva local provocaba que existiera un régimen jurídico “atomizado” para vincular a ese personal directivo con la administración. En efecto, los gobiernos locales optaban, según los casos, por vincular a ese personal *laboralmente*, ya fuera con un contrato de alta dirección o de régimen común, o por configurar los puestos directivos como de naturaleza eventual, llegando incluso a echar mano de la condición funcionarial en algunos casos.

Evidentemente, con este panorama sumariamente descrito, el problema de la dirección pública local ofrecía, como no podía ser de otro modo, soluciones institucionales de “geometría variable”, en función del tamaño del municipio y de las opciones organizativas por la que este se inclinara. Pero no cabe llamarse a engaño: en realidad no existía ninguna opción institucional para articular una dirección pública en el mundo local, sino que se fueron abriendo paulatinamente “diferentes puertas” o soluciones puntuales a una serie de circunstancias que había que afrontar. Así, por ejemplo, algunas experiencias como las de Barcelona y Madrid (los Delegados de Servicio), derivadas de su régimen especial, fueron posteriormente trasladadas a otros municipios, puesto que se trataba en todos estos casos de dar respuesta a una serie de *necesidades objetivas insoslayables*: los grandes núcleos urbanos necesitaban sistemas de organización y dirección pública adaptados a las dimensiones de los problemas que han de afrontar. Efectivamente, en los municipios de cierto tamaño la organización administrativa es tan compleja que necesita objetivamente la existencia de unos *niveles intermedios* que sirvan de eslabón entre la *dirección política* y la *estructura administrativa*. En los municipios pequeños y medianos esas funciones de enlace o de eslabón de contacto las venían desarrollando los antiguos miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local (especialmente, los Secretarios y los Interventores, así como los Secretarios-Interventores), rebautizados como “funcionarios con habilitación nacional”, quienes algunas veces *de facto*

(después de la reforma de 1985) y antes *de iure*, venían desempeñando muchas funciones de contenido directivo en el mundo local.

La introducción en España a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, tal como hemos visto, de las denominadas como *políticas de modernización* (derivadas del *New Public Management*) trajo de la mano “la revalorización del trabajo directivo” y, sobre todo, la importación de técnicas de gestión del sector privado hacia el sector público. También la Administración Local se vio impregnada de tales técnicas del “management”, y algunos gobiernos locales –entre los que cabe significar el de la ciudad de Barcelona- innovaron en sus formas de gestión y exploraron modalidades de dirección pública, con el resultado que luego detallaré.

Pero salvo estas experiencias muy puntuales, poco más se puede incluir en el “haber” de la dirección pública local durante estos años. La legislación local no se movió un ápice (al menos hasta 2003, y con las limitaciones que luego detallaré) con el fin de permitir la implantación de una dirección pública local profesionalizada. En efecto, el único dato realmente positivo en la década de los noventa fue la regulación recogida en la Carta Municipal de Barcelona (Ley 22/1998, del Parlamento de Cataluña), que implantó una dirección local, calificada como sistema gerencial (aunque, en realidad, apuntaló un modelo que venía funcionando en la práctica), cuyo mayor atributo radicaba en que los gerentes disponían de competencias delegadas; es decir, el Alcalde podía delegar –y de hecho, delegaba- muchas de sus atribuciones en los niveles gerenciales, que se configuraban así como una *dirección ejecutiva* complementaria de la *dirección política*. El sistema se cerraba con la separación nítida entre dirección política (Alcalde y Comisión de Gobierno) y dirección ejecutiva (Comité Ejecutivo: formado por los gerentes sectoriales y los gerentes de distrito, así como por parte del personal directivo). Por tanto, el atributo básico de este modelo de Barcelona radicaba en que se supo establecer una separación nítida entre lo que eran funciones propiamente *políticas* (que eran desempeñadas por órganos de extracción política o, mejor dicho, por los electos locales de la mayoría de gobierno) y funciones *gerenciales* (que eran llevadas a cabo por personas *no electas*).

No obstante, si examinamos el modelo gerencial de Barcelona a la luz de los requisitos antes enunciados que configuran un *modelo gerencial pleno o acabado*, se podrá convenir fácilmente que tal “modelo gerencial” descansaba (y sigue actualmente descansando) en *la confianza política* como cauce de selección y cese de sus miembros. En efecto, a pesar de tal denominación, el modelo no puede ser encuadrado dentro de lo que conceptualmente hemos denominado como “modelo gerencial”, salvo de forma muy incidental. Es obvio que el citado modelo no se inspira, por ejemplo, en criterios de profesionalidad en lo que afecta al *acceso* (ni siquiera exige titulación alguna para el desempeño de tales puestos directivos), y lo cierto es que, sin perjuicio de que la intuición inicial fuera buena, el sistema no ha sabido evolucionar convenientemente. Sí que mantiene la atribución de competencias delegadas a favor de los gerentes (aspecto de indudable importancia), pero ni se ha construido un marco de responsabilidades, ni se ha articulado un sistema de incentivos, ni el sistema ha girado hacia postulados de “racionalidad gerencial”,

puesto que la configuración jurídica de esta gerencia se arbitra a través de una figura similar a la del “personal eventual” (como ya sabemos, poco apropiada para el ejercicio de funciones directivas).

Cabe insistir, sin embargo, en el dato que este modelo gerencial de Barcelona tuvo el gran atributo de plantear por vez primera en el mundo local una nítida separación en lo que son funciones de dirección política y funciones de corte directivo o gerencial. Sirvió, por tanto, de precedente a la reforma de 2003 en materia de municipios de gran población. Asimismo, suscitó, también por vez primera, la necesidad objetiva de construir un nivel gerencial en el gobierno local que actuara como espacio intermedio entre la política y la administración, lo cual fue en su día una propuesta audaz y sin duda de carácter muy avanzado. Lo que sí parece incontestable, desde una perspectiva conceptual, es que ese diseño gerencial formulado en su día requiere ser repensado en su conjunto dentro, tal vez, de lo que es una redefinición completa de la estructura de gobierno municipal y de la “forma de gobierno” de la ciudad de Barcelona.

Aparte de esta propuesta gerencial avanzada por el municipio de Barcelona nada apenas se hizo en esta dirección. Sí es cierto que, en algunos municipios catalanes y en algunos otros del resto de España, comenzaron a aparecer “puestos directivos” con la denominación de “gerentes”, unos configurados como “gerencias universales” y otros como “gerencias sectoriales”, pero el proceso de institucionalización de esa función directiva estaba prácticamente paralizado ante la inacción del legislador.

Efectivamente, las reformas locales auspiciadas a raíz de del Pacto Local en 1999 no afrontaron la problemática de la dirección pública profesional, puesto que se limitaron a una tibia reestructuración de lo que eran los elementos centrales de la “forma de gobierno” que consistió en una “parlamentarización” mayor del sistema de gobierno local. Se configuraba así – como en su día señalé- una suerte de “modelo de transición” que tendría su siguiente estación en la reforma de 2003.

Fue la reforma actuada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, la que definitivamente aborda, y de forma conjunta con una redefinición de la “forma de gobierno local”, el problema de la dirección pública en el nivel local de gobierno. Pero lo hace de forma parcial y no menos confusa. Así, la citada reforma implanta, en cuanto a organización institucional y dirección pública se refiere, *dos tipos de regímenes municipales*. A saber: por un lado se regulan unos denominados *municipios de gran población* (que son aquellos que reúnen los requisitos recogidos en el artículo 121 de la LBRL), que disponen de una organización institucional y de un sistema de “alta administración” radicalmente diferentes al resto de municipios; y, por otro lado, se encontraría el “resto” de municipios que formarían parte de una categoría genérica o residual que se podría denominar como *municipios de régimen común*, en los que tanto el sistema institucional como la dirección pública siguen los cánones tradicionales de nuestro régimen local.

En verdad, la reforma de la función directiva –salvo en lo que compete a los puestos directivos de organismos autónomo y de entidades públicas empresariales de carácter local (artículo 85 *bis* LBRL)- se limitó a los “municipios de gran población”, y consistió –como es sabido- en la incorporación de un nuevo Título X a la Ley de Bases de Régimen Local. Esta regulación –como también adelanté en su momento- está plenamente inspirada en el modelo de función directiva o de alta administración dibujado por la LOFAGE, y bajo este punto de vista debe ser duramente criticado. En efecto, mientras que la LOFAGE, como ya se ha visto, pretendía dar carta de naturaleza al “reparto” de los puestos directivos de la Administración General del Estado entre los miembros de los cuerpos de élite de la función pública (tendencia que era una constante en el sistema político-administrativo central), la Ley 57/2003 pretendió trasladar miméticamente este modelo a un tipo de administración que era completamente ajena a esos impulsos, confundiendo lo que era “la profesionalización de la función directiva” con la reserva de los puestos directivos a aquellos funcionarios de cualquier administración pública pertenecientes a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se exigiera titulación superior. En fin, una extraña confusión del legislador (no se sabe si intencionada o no) que producía un maridaje perverso entre *ser funcionario de titulación superior y desempeñar un cargo directivo*. Dicho de otro modo, el legislador partía de la premisa (falsa, se mire como se mire) de que un funcionario de titulación superior, por el mero hecho de serlo, ya estaba capacitado para desempeñar funciones directivas en el sector público. A estas alturas de la exposición, no creo que haya que gastar mucha tinta en desmentir esos postulados.

Pues bien, de esa regulación se pueden poner de relieve algunos datos positivos y otros negativos. Veamos.

En cuanto a los *datos positivos*, cabe señalar los siguientes:

- a) Sin perjuicio de la crítica global al modelo, se ha de incluir como un dato positivo que esta sea *la primera regulación local* –salvando el caso ya expuesto de Barcelona- en la que se aborda el problema de la dirección pública local, lo cual al menos es buen síntoma del empuje que realmente estaba teniendo este tema en la propia agenda política.
- b) Asimismo, y siguiendo la línea marcada por la LOFAGE, la Ley intenta diferenciar *dos ámbitos de la dirección pública local*. Por un lado, se diseñan lo que serían los *órganos superiores*, o si se prefiere los “órganos de dirección política” (Alcalde y Junta de Gobierno Local); y, por otro, se establecen cuáles son los *órganos directivos*, o los que conforman la estructura de la alta administración en los municipios de gran población. Esta diferenciación parece instituir ya de modo efectivo lo que es ese “tercer espacio” entre la política (órganos superiores) y la administración (la estructura del empleo público), lo cual sin duda es un enorme avance siquiera sea formal.
- c) Prevé, también por vez primera en nuestra legislación local (y salvando una vez más el caso de Barcelona), la posibilidad de que el Alcalde *delegue* competencias propias no sólo en los Concejales sino

también en *los órganos directivos*. Esta línea de reforma puede calificarse de trascendental para la implantación gradual de un sistema de dirección pública profesionalizada que camine hacia la implantación de un “modelo gerencial” en el ámbito local. Se trata, posiblemente, de la *medida más fuerte* que tiene la normativa citada, y de su correcta aplicación dependerá de que se implante o no una función directiva en los municipios de gran población.

Pero, como decía, hay muchos otros datos que ensombrecen la propuesta lanzada en su momento de prever una dirección pública en los municipios de gran población. Vemos sumariamente estos *datos negativos*:

- a) Se trata de *un modelo normativo muy cerrado*, esto es, que no deja espacios de configuración ni a la Comunidad Autónoma ni lo que es más grave a los propios municipios, que lo deberían ejercer a través de su potestad de autoorganización.
- b) El sistema diseñado dista de ser un “modelo de profesionalización de la función directiva”, puesto que el único requisito que establece para ocupar cargos directivos –salvo las propias excepciones que establece la Ley- es el de ostentar la condición de funcionario público en un cuerpo o escala para el que se exija titulación superior.
- c) El modelo se asienta sobre “el libre nombramiento” y, por tanto, “el libre cese”, por lo que fácilmente puede ser calificado de un sistema de confianza política que asienta un *spoil system* de “circuito cerrado” (esto es, aplicable sólo entre funcionarios públicos).
- d) Se trata, por tanto, de un sistema en el que el acceso a la función directiva no se lleva a cabo ni por criterios de competencia ni por experiencia, pues no hay dato objetivo que avale esas opciones.
- e) La normativa citada nada dice tampoco de la exigencia de un marco de responsabilidades ni de un sistema de “premios y castigos” por el trabajo desempeñado, lo que no es óbice para que pueda implantarse.
- f) Y, en fin, admite la incorporación de “externos” a puestos directivos sólo de manera excepcional y siempre justificada (al igual que en la administración general del Estado).

## **II.- PROPUESTAS DE CAMBIO: EL INFORME DE LA COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y SUS CONCRECIONES EN ANTEPROYECTOS NORMATIVOS.**

### **a.- El Informe de la Comisión sobre el Estatuto Básico del Empleado Público: consideraciones sobre los directivos públicos.**

Por lo que aquí interesa, la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, que finalizó sus trabajos el 25 de abril de 2005, elaboró un diagnóstico sobre el empleo público en España y formuló una serie de recomendaciones. En el Informe de la Comisión se recoge, en primer lugar, una serie de consideraciones específicas que afectan a este objeto, tales como las relativas al ámbito subjetivo del Estatuto Básico del Empleado Público; en segundo lugar, se establece un tipo de personal al servicio de las administraciones públicas como es el *personal directivo*; y, en

fin, se recogen asimismo algunas previsiones que afectan a sistemas de provisión de puestos de trabajo que pueden ser aplicables también a puestos de naturaleza directiva en la administración pública. Pero en estos momentos únicamente me ocuparé de analizar las líneas de la propuesta en el campo de la dirección pública; esto es, en lo que afecta exclusivamente al *personal directivo*.

El Informe de la Comisión parte de un diagnóstico correcto: la prestación de un amplio abanico de servicios públicos por parte de las administraciones públicas con criterios de eficacia y eficiencia exigen actuaciones en clave empresarial y, en consecuencia, se detecta una *necesidad objetiva* de disponer de *directivos públicos cualificados*. Esta apreciación ha sido constatada en casi todos los países desarrollados mediante la institucionalización, con mayor o menor profundidad y concreción, de una *dirección pública profesional*, que ha sido uno de los ejes de las reformas administrativas realizadas en esos países. Bien es cierto que las experiencias comparadas nos ofrecen un abanico de realidades muy dispares, pero con un denominador común: se ha creado un *espacio intermedio o una institución que agrupa a la función directiva en el sector público*, salvo quizás en algunos sistemas de tradición administrativa donde sus modelos tradicionales están, no obstante, sometidos a procesos de revisión puntual (Alemania y Francia). Tal como se ha dicho antes, la configuración de ese espacio se fundamenta en el dato de que los directivos públicos han de asumir una serie de responsabilidades, derivadas lógicamente de unas competencias propias que les han sido previamente asignadas. En todo caso, se parte de las dificultades mayores o menores según los casos que se han detectado a la hora de insertar un espacio de dirección pública profesional entre lo que es una zona, como ya hemos visto, de convergencia entre la política y la administración.

Esbozado este planteamiento general, el Informe entra a analizar la realidad española, reconociendo, de forma un tanto complaciente, que “entre nosotros ... no ha existido hasta ahora un régimen o estatuto propio” para la dirección pública. Ni la LOFAGE ni la Ley 57/2003 resolvieron este secular problema, o mejor dicho las soluciones que aportaron no resultan –como ya se ha visto- satisfactorias. En consecuencia, se trata de construir un sistema básico de institucionalización de la función directiva en España en el que se pueda definir el régimen jurídico y el estatuto de ese personal directivo, con la finalidad de que no se produzcan “huidas” hacia formas privadas con el fin de retribuir a esos directivos, así como de evitar la colusión de intereses. Asimismo, el Informe es perfectamente consciente de la raíz del problema: tanto la administración del Estado como las Comunidades Autónomas han reclutado a este personal básicamente “por exclusivas razones de confianza política o personal”.

Los problemas comienzan cuando se trata de aportar soluciones. Y es aquí donde la Comisión llevó a cabo un cierto ejercicio de pragmatismo, pues fue muy consciente de *cuál era el punto de salida y cuál el punto de llegada*, pero asimismo percibió que la *distancia* entre la situación actual y la situación ideal era tan radical, que pretender implantar *ex novo* un modelo de dirección pública de corte gerencial era prácticamente ilusorio en un contexto que había

estado marcado durante más de dos siglos por criterios puramente clientelares o de confianza política (aunque edulcorado, en distintas fases, con elementos del modelo burocrático). De ahí que, aunque puedan producir una cierta sensación de decepción, las propuestas de la Comisión se inclinan por establecer un *modelo de transición*, que incorpora algunos elementos del modelo gerencial (aunque muy atenuados o, si se prefiere, adaptados a un contexto diferente), manteniendo algunas de las notas que siguen caracterizando al modelo actual. Las notas básicas de este *modelo de transición* serían, por tanto las siguientes:

- a) Se apuesta por la regulación del directivo público, como una clase de personal al servicio de la administración. Pero esta regulación debe ser desarrollada y concretada por cada administración (nivel de gobierno), dado el componente organizativo que tiene también el diseño de ese escalón directivo. Se dejan fuera a ese personal directivo de la negociación colectiva, puesto que las condiciones de empleo de ese personal deben ser fijadas unilateralmente por la propia administración, ya que forman parte de una concepción *alargada o prolongada* de quienes deciden (pues en muchas ocasiones son estos directivos quienes negocian con los sindicatos o representantes del personal).
- b) El estatuto básico del empleado público recogerá, por tanto, únicamente la figura del directivo público y la necesidad de que se regule su estatuto específico, remitiéndose en lo demás (dado que se trata de una norma básica) a lo que disponga la legislación del Estado (para lo que afecte al personal directivo de la administración general) y de las comunidades autónomas (para lo que atañe a su propio personal). Queda un tanto en el limbo sí la legislación básica de régimen local podrá regular algunos principios o normas básicas sobre los directivos locales (dado que es una materia que tiene conexiones con el régimen jurídico).
- c) En cuanto a diseño del modelo (“abierto” o “cerrado”) el Informe es lo suficientemente ambiguo, puesto que se limita a recoger que será necesario determinar “sí y en qué casos el acceso queda reservado a quienes ya son funcionarios superiores o si se opta por un modelo más abierto, que incluya a profesionales procedentes del sector privado con niveles de cualificación y experiencia adecuados”. En suma, se concretará por cada nivel de gobierno, salvo disposición básica al efecto.
- d) Asimismo, en cuanto a requisitos de acceso la indeterminación del modelo propuesto es evidente, pues se sigue afirmando que habrá de establecer “si es necesario algún proceso selectivo o, si como parece más plausible, el nombramiento ha de conjugar razones de confianza con la posesión de ciertos requisitos de capacidad y mérito, ya acreditados o sometidos a algún tipo de escrutinio previo. Pues debe quedar claro que sólo pueden ser directivos públicos quienes posean una cualificación profesional contrastada”. Como se ve, una forma ciertamente tibia, de intentar compatibilizar un sistema de confianza política con algún elemento de pálida gerencialización como es el reclutamiento por mérito.

- e) El Informe recoge la atribución legal de “ciertas” competencias y responsabilidades a esos puestos de naturaleza directiva, pero que variarán según los diferentes niveles de gobierno y las potestades de autoorganización de cada administración.
- f) Se deberá fijar un estatuto de directivos públicos (se presume que será competencia de cada nivel de gobierno, al menos del estatal y autonómico, respectivamente) que atienda especialmente a la regulación de sus condiciones de empleo y, más en concreto, las retributivas.
- g) Se mantiene, no obstante, el sistema de cese en una calculada ambigüedad, pues nada se dice en el informe sobre la vinculación entre cese del directivo y resultados por su gestión, lo que da a entender que se mantendrá (salvo regulaciones singulares avanzadas) el sistema de libre nombramiento y cese en este tipo de puestos. Lo único que se prevé es que, para los directivos que sean funcionarios públicos, se considera conveniente establecer ciertas garantías retributivas de estabilidad con posterioridad al cese (que ya existen en algunos casos).

**b.- Las propuestas “normativas”: somero análisis de algunos proyectos y anteproyectos de Ley elaborados por el Ministerio de Administraciones Públicas.**

La idea de que la función directiva ha entrado en la agenda política es algo que se advierte, sin duda, del simple examen de algunos proyectos normativos elaborados durante estos dos últimos años en sede del Ministerio de Administraciones Públicas. Bien es cierto que su concreción normativa todavía no se ha alcanzado, pues la práctica totalidad de esos “proyectos normativos”, salvando el relativo a las “Agencias Públicas”, no han pasado el estadio de meros borradores, aunque alguno de ellos ya ha sido anunciado por el Ministro del ramo como una propuesta a punto de ser presentada al Consejo de Ministros.

Dado por tanto que se trata de meras “propuestas”, no haremos aquí sino un recordatorio de cuáles son sus líneas centrales, sin entrar en detalles en lo que afecta a su contenido, que hoy en día puede calificarse como muy provisional. Para examinar brevemente esas propuestas lo más operativo es analizar individualmente cada uno de los textos que, cuando esto se escribe, se encuentran en fase de tramitación parlamentaria o en fase de redacción definitiva. A saber:

- a) *Proyecto de Ley de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos*. Se encuentra en un trámite avanzado en su tramitación parlamentaria (cuando esto se escribe inicia su tramitación en el Senado). Los objetivos de esta Ley son dotar a esas entidades de un mayor nivel de autonomía y flexibilidad de la gestión, reforzando los mecanismos de control de eficacia y promover una cultura de responsabilidad por los resultados. En la estructura organizativa de estas Agencias destacan el Consejo Rector y el Director Ejecutivo, que es nombrado (y cesado) por el propio Consejo “entre personas que reúnan las cualificaciones necesarias para el

cargo según se determine en el Estatuto”. Pero a los efectos que aquí interesan, lo más relevante es que, *dentro del personal de la Agencia*, se incluye al *personal directivo*, que es nombrado y cesado por el Consejo Rector “a propuesta de sus órganos ejecutivos” (se presume que se refiere al Director de la Agencia) atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios del grupo A o titulados superiores, si se trata de personal laboral, y mediante procedimientos que garanticen el mérito, la capacidad y la publicidad. Dentro de ese proceso de provisión de puestos directivos se prevé que los órganos de selección formulen una propuesta al Director incluyendo tres candidatos para cada puesto a cubrir. Asimismo, podrán existir puestos directivos “de máxima responsabilidad” en régimen laboral especial de “contratos de alta dirección”. Los puestos directivos estarán sujetos a evaluación por la gestión, y, en fin, parte de sus retribuciones tendrán naturaleza variable en función de los resultados (complemento de productividad). Como se puede ver, se advierten algunas notas o elementos propias del sistema gerencial, aunque de los rasgos definitivos de este modelo falta, sin duda, un aspecto crucial como es que el cese únicamente se pueda producir en función de los resultados desfavorables y no como consecuencia de una decisión discrecional. En todo caso, se alumbran algunas innovaciones que habrá que esperar cómo se concretan definitivamente y, sobre todo, cómo se aplican a la realidad cotidiana.

- b) *Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público*. Siguiendo la estela marcada por el Proyecto de Ley de 1999 y de acuerdo con lo propuesto por la Comisión, el borrador de Anteproyecto de Estatuto Básico del Empleado Público incorpora un precepto específico dedicado al personal directivo. Sin embargo, en la última versión que hemos consultado del Anteproyecto, el personal directivo *ya no* es una clase de empleado público, sino que se regula como algo específico en un único artículo del citado texto. Esta no consideración como “empleado público” puede resultar apropiada, pero de ser así se nos suscita la duda de si su inclusión en ese texto normativo era o no pertinente. Además, al no considerarse como una clase de empleado público, se pueden suscitar innumerables problemas interpretativos en torno a saber si se aplican o no las previsiones del régimen genérico del anteproyecto en lo que se refiere a los “empleados públicos”. Todo apunta a que no, y que por tanto *sólo en aquellos casos en que el estatuto habla específicamente del personal directivo* (por ejemplo, en materia de régimen disciplinario) se aplicarían sus previsiones a ese tipo de personal. Lo cual puede ser un tanto contradictorio en algunos casos, por ejemplo en materia de código ético, aunque en este caso habría que presumir que al “personal directivo superior” (esto es, a los “altos cargos” y asimilados) se les aplicarían las normas del “Código de buen gobierno” aprobadas por el MAP mediante Orden Ministerial y al resto del personal directivo (el que proceda de la función pública) a este sí que se les aplicaría el régimen general de los empleados públicos (lo que no deja de ser un tanto confuso). En cualquier caso,

de la regulación que contiene ese borrador de texto normativo, se pueden extraer principalmente las siguientes notas:

- a. Se define al personal directivo como aquel que “desarrolla funciones directivas profesionales en las administraciones públicas”, sin mayor concreción.
- b. El régimen jurídico de ese personal directivo se reenvía a lo que, en cada caso, establezcan las leyes de función pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las que también se establecerán “los criterios materiales” para determinar quién ostenta la condición de personal directivo, por lo que la propia ley omite establecer cualquier criterio de delimitación. De todos modos, la dicción del enunciado da a entender que es *potestativa* la creación de este personal directivo por parte de cada administración pública, lo que transforma a la norma básica en una suerte de *norma “blanda”*.
- c. El proceso de *designación* será realizado por órganos especializados atendiendo a criterios de mérito y de capacidad, así como al principio de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad.
- d. Se indica asimismo que el personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que hayan sido fijados.
- e. Las condiciones de empleo del personal directivo no serán objeto de negociación según lo previsto en ese texto normativo.
- f. Y el personal directivo que reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral especial de “alta dirección”.

El contenido del anteproyecto –lo que no deja de resultar un tanto paradójico- *no coincide* con el expuesto en materia de directivos públicos en la Ley de Agencias Estatales. Bien es verdad que en este caso (esto es, en la Ley de Bases del Empleado Público) se trata de una “norma básica” que ha de ser desarrollada ulteriormente por las Comunidades Autónomas y que el Estado ha de concretar muchas de sus previsiones a la hora de aprobar el Estatuto de la Función Pública de la Administración General del Estado. Pero aún así, cabría mejorar su contenido mediante la inclusión de algunas notas o rasgos que definen el modelo gerencial y que están ausentes en la actual regulación, pero que, sin embargo, se hallan reflejados (al menos algunas de ellas) en la regulación de la Ley de Agencias (artículo 19). Pues no tiene mucho sentido que se exijan sistemas objetivos de acceso, así como una evaluación y una responsabilidad gerencial de esos puestos directivos sí, primero, no se les atribuyen competencias propias o delegadas, y, segundo, si se les puede cesar discrecionalmente. Tampoco se dice nada sobre las retribuciones variables ni el carácter temporal del desempeño de tales puestos. El reenvío a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas supone la opción por un “modelo abierto” en sus detalles que se concretará, posiblemente, mediante realidades muy

diferentes en unas y otras partes del territorio estatal en función de los niveles administrativos y de las diferentes “sensibilidades” territoriales . Y, en fin, tampoco nada se afirma en este texto sobre quién y cómo regulará el personal directivo local. Un silencio que puede ser interpretado de diferentes formas. No obstante, y sin perjuicio de lo hasta ahora afirmado, hay que ser plenamente conscientes de que es muy distinto regular el personal directivo en el seno de una organización burocrática que hacerlo cuando de abordar entes institucionales dotados de autonomía funcional se trata (por ejemplo, las Agencias). Pues no añadido nada nuevo si hago mención a que las características del modelo gerencial casan mucho mejor en un sistema de autonomía funcional de las organizaciones públicas que en un modelo de corte burocrático.

c) *El borrador de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local.* En un estado más embrionario que el texto anterior se encuentra este borrador de Anteproyecto que ya ha conocido diferentes versiones. En distintos pasajes del mismo se habla de la existencia del “personal directivo”, pero nada, absolutamente nada (al menos de momento), se concreta sobre su régimen jurídico, lo cual hace presumir que nos encontramos tácitamente ante una remisión a lo que disponga el Estatuto Básico del Empleado Público (que, como se ha visto, tampoco prácticamente nada afirma al respecto) o, lo que también es factible, ante una competencia que deberá ser ejercida por cada Comunidad Autónoma (que definirá así el Estatuto Jurídico de ese personal directivo local con criterios propios y diferenciados del resto). Lo que sí parece cierto es que, con carácter general (al menos en aquellos municipios que tendrán preceptivamente un “Consejo de Gobierno”), se prevé la posibilidad de que exista personal directivo y que tal Consejo *delegue* algunas de sus competencias en el mismo. Por el contrario, cabe la duda de si el personal directivo existirá en aquellos municipios en los que no se disponga de este órgano ejecutivo, puesto que, en algunas versiones del borrador de Anteproyecto de Ley, las competencias del Alcalde (tal como se prevén actualmente) *no podían ser delegadas en el personal directivo* (aunque la última versión que hemos consultado sí que parece recoger esa posibilidad). La opción del legislador básico es modificar frontalmente la regulación del Título X de la actual LBRL, y, en consecuencia, la configuración detallada de los órganos directivos en los municipios de gran población quedaría virtualmente suprimida (aunque en algunas versiones recientes de este documento se intentan salvaguardar esas líneas organizativas de la reforma propuesta en 2003, lo que conduciría sin duda a un escenario de enorme complejidad estructural). La opción de modificar radicalmente el título X de la LBRL me parece correcta, dadas las críticas que ya he expresado a esa regulación, pero el problema fundamental es que se sustituye no por otra normativa más respetuosa con las potestades de autoorganización local, sino por una situación de perfiles tan abiertos que puede sumir a las entidades locales en una situación de marcada incertidumbre cuando no de auténtica zozobra.

### III.- LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL: RETOS DE FUTURO Y ALGUNAS PROPUESTAS.

#### a.- Introducción.

Hasta aquí el diagnóstico de la Comisión y las breves referencias a las “propuestas” normativas en torno al personal directivo. Por tanto, parecen dibujarse con perfiles claros las líneas básicas de ese “modelo de transición” que se apuntaba en el Informe de la Comisión. Veamos, pues, *cuáles son los avances* que de tales propuestas se pueden detectar en España frente a la situación presente de los directivos públicos. A saber:

- Se advierte claramente *la necesidad de institucionalizar una función directiva imbuida en criterios de (mayor o menor) profesionalidad*. Tras muchos titubeos normativos, esta parece ser una decisión firme.
- No obstante, fruto de la tensión entre el modelo tradicional, el modelo vigente y las expectativas de futuro, se siguen manteniendo márgenes muy amplios de discrecionalidad política, que están (o pueden estarlo) atenuados en el ingreso a través de la exigencia del cumplimiento de determinados requisitos y la realización de pruebas que acrediten las competencias exigidas, pero que muestran su faz más tradicional en el sistema de *libre cese*, que sigue inspirado en la desconexión entre resultados de la gestión (que pueden ser muy buenos) y cese discrecional (que se producirá por voluntad de quien designa o por fin del ciclo político).
- En consecuencia, en este “modelo de transición” continúa plenamente vigente la tensión entre el “modelo politizado” de dirección pública y el “modelo burocrático”, aunque se insertan, con mayor o menor vigor según los casos, determinados elementos del modelo “gerencial”.

Los diferentes modelos que se puedan alumbrar en un futuro dependerán, en última instancia, de las diferentes *soluciones que se adopten en cada contexto institucional y nivel de gobierno para resolver el tema de la dirección pública*, pues las propuestas examinadas parten de reconocer *un amplio espacio de configuración a los diferentes niveles de gobierno* (Estado y Comunidades Autónomas) *para que determinen qué tipo de función directiva quieren*. Y a tal efecto, si nos centramos en los tres niveles típicos de gobierno existentes en España actualmente, se pueden formular las siguientes hipótesis de futuro y esbozar por dónde puede caminar el proceso de institucionalización de la dirección pública:

- 1) *En la Administración del Estado*. Por lo que afecta a la “Administración General” y en sus organismos autónomos cabe presumir que, en línea de continuidad, pervivirá el actual “modelo corporativo de dirección pública” combinado con el “modelo politizado”, pero se pueden hacer muchas mejoras en su diseño a través de la Ley que regule el Estatuto de la Función Pública de la Administración del Estado

(por ejemplo: en materia de acceso a la función directiva; en formación; estatuto de directivos; sistema retributivo; etc.). Por lo que corresponde a las Entidades Públicas Empresariales, entes públicos, “administraciones independientes” y sociedades públicas, se podrían llevar a cabo *experiencias gerenciales* que allanaran el camino de reformas de mayor calado. En este punto, la “Ley de Agencias” puede ofrecer –con las limitaciones expuestas– un banco de pruebas para ir insertando gradualmente experiencias de “gerencialización” en el sector público. En buena medida hay que ser conscientes de que tanto las experiencias normativas como los “ejemplos” que se realicen en sede estatal implicarán –como suele ser habitual– una suerte de efecto “mimético” por parte de otras administraciones públicas, por lo que el “modelo de dirección pública de la administración del Estado” es muy posible que sea tomado como punto de referencia por otras administraciones para institucionalizar su función directiva.

- 2) *En las Administraciones autonómicas.* En este ámbito es muy previsible que las soluciones sean de “geometría variable”; esto es, habrá apuestas por mantener el modelo actual de “politización” de la alta administración, pero es muy posible que se inserten tendencias de “burocratización relativa” de ese espacio, junto con algunas apuestas singulares de gerencialización, siquiera sea relativa de la función directiva. No obstante, todo dependerá de si alguna Comunidad Autónoma consigue introducir elementos racionales del modelo gerencial en su diseño de función directiva, pues tal experiencia podría servir de “modelo a imitar” dada la acusada tendencia al “isomorfismo institucional” que aqueja al ámbito autonómico en España. Aquí las soluciones podrían ser también distintas entre la “administración general autonómica” y la administración institucional. En todo caso, *la amplitud de espacio normativo que las Comunidades Autónomas previsiblemente tendrán en este terreno* abre un tiempo de marcada incertidumbre sobre las líneas que adoptarán cada una de ellas a la hora de regular su función directiva. Las propuestas normativas que se barajan dejan completamente abierto este tema, y en consecuencia será responsabilidad de cada instancia autonómica la resolución mejor o peor de la institucionalización de su dirección pública.
- 3) *En la administración local.* En este nivel de gobierno la institucionalización de una función directiva propia

dependerá en buena medida de los márgenes de actuación que dejen, por un lado, la legislación básica estatal y, por otro, la legislación de desarrollo autonómica. En estos momentos, como se ha visto, la legislación estatal apenas nada dice sobre este tema, por lo que –de seguir así, y siempre que el legislador básico no haga uso de algún título competencial para fijar las bases del régimen jurídico de la función directiva local- todo dependerá de cómo sea regulada esta materia en cada Comunidad Autónoma y los márgenes de actuación que se dejen a favor de los gobiernos locales. Hay que defender enfáticamente que la dirección pública es parte consustancial de las potestades de autoorganización de los entes locales, por lo que los gobiernos locales deberían tener un amplio margen de juego para diseñar sus propios sistemas de función directiva (margen del que ahora carecen casi por completo). Si ello fuera así cabría depositar fundadas esperanzas en que algunos gobiernos locales, con liderazgos fuertes, pudieran poner en marcha experiencias próximas al modelo gerencial en la dirección pública local. Si no se les deja margen de actuación a los gobiernos locales, se ahogará la potestad de autoorganización, pero también se frustrarán las posibilidades de construir una dirección pública profesional al menos en algunos espacios vitales del sector público.

#### **b.- Final: Retos de futuro de la dirección pública en España.**

Lo que parece razonable a estas alturas de la exposición es constatar que, a diferencia de los países de nuestro entorno más inmediato, en los sistemas político-administrativos que forman parte del Estado español está todavía pendiente la construcción de una función directiva como institución. Con el exclusivo fin de avanzar en un proceso paulatino de *institucionalización de la función directiva*, se pueden establecer una serie de retos de la dirección pública sintetizados en torno a tres ejes. El primero hará referencia a los *retos normativos*, el segundo se ocupará de esbozar el complejo y necesario reto de establecer un *estatuto básico del directivo público*, y el tercero se centrará en diagnosticar cuáles son los *retos o problemas instrumentales que plantea la articulación de una función directiva*. Veamos:

##### *a) Retos normativos.*

Tal como se ha podido comprobar, la institucionalización de la función directiva desde la dimensión normativa debe partir del establecimiento de unas reglas básicas sobre cuáles son las líneas principales de su regulación. Sin embargo, al pretender realizar esta tarea sobrevuela completamente el problema del reparto competencial: ¿hasta qué punto el Estado poder central dispone de título competencial para regular *las bases de la función directiva de las administraciones públicas*? Todo parece apuntar que el único anclaje para llevar a cabo la citada operación reside en el artículo 149.1.18 CE, y más

concretamente desde la perspectiva de las “*bases del régimen jurídico de las administraciones públicas*”. En todo caso, no parece que el título competencial relativo a las *bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos* dé apoyatura bastante para emprender una regulación de ese cariz.

La cuestión se complica sobremanera porque tenemos una administración pública segmentada, al menos, en tres grandes niveles, y no resulta fácil proveer de unas reglas básicas que sean aplicables a todos esos niveles de gobierno. La clave tal vez resida en que esa *normativa básica*, de dictarse, ha de serlo con un *contenido de mínimos*, que hipoteque lo menos posible las decisiones organizativas y permita en todo caso adaptaciones específicas a cada realidad político-administrativa, tanto en el plano autonómico como en el plano local (o, incluso, foral). Esos presupuestos básicos de conformación de lo que sería la función directiva deberían después ser configurados de forma específica tanto en la Administración General del Estado como en las Comunidades Autónomas y en los gobiernos locales. En el campo de la Administración General del Estado las hipotecas del modelo actual es muy posible que pesen en lo que sea su rediseño definitivo, y lo mismo ocurrirá posiblemente en lo que afecta a las Comunidades Autónomas. Pero, tal como se ha visto, ya en la legislación estatal (no así en las Comunidades Autónomas) se están dando pasos hacia un proceso de configuración de una función directiva mínimamente institucionalizada en el sector público.

Y en el ámbito local las cosas pueden ser (o deberían ser) de otro modo. En este campo se ha de distinguir entre los municipios de gran población y los de régimen común. En relación con estos últimos, y como medida inmediata, el gran reto normativo es dar algunos pasos definitivos en la configuración de una función directiva como “tercer espacio” entre la política y la administración local. Se debe, pues, institucionalizar una función directiva local. Y consecuencia de lo anterior, otro reto importante es admitir la posibilidad de que el Alcalde (o, en su caso, el Gobierno Local) pueda *delegar* en los directivos públicos determinadas competencias. Asimismo, cabría dar pasos firmes en el proceso de “gerencialización” de los funcionarios con habilitación nacional que presten servicios en municipios pequeños y medianos, con el fin de que en esos municipios no se produzca una inflación organizativa de puestos directivos y se pueda trabajar con los efectivos que realmente se disponen.

En relación con los municipios de gran población, las medidas normativas inmediatas que cabría adoptar serían la de derogar las previsiones del título X de la Ley de Bases de Régimen Local relativas a la alta administración (esto es, a los órganos directivos) y permitir que sean los distintos municipios quienes, de acuerdo con la normativa básica y el desarrollo que en su caso haga cada Comunidad Autónoma, dispongan de un amplio espacio de configuración normativa derivado de sus potestades de autoorganización para regular esa función directiva. Se trataría, en suma, de que cada gobierno municipal, en función de sus necesidades y de sus posibilidades, llevara a cabo *diseños “ad hoc”* de cuál ha de ser su dirección pública.

*b) El Estatuto básico del directivo público.*

Ya se ha visto cómo la legislación básica del Estado en esta materia no puede tener otro anclaje que el artículo 149.1.18 CE, y, en todo caso, debe regular, de forma muy sucinta pero muy precisa, cuáles han de ser las líneas básicas de la función directiva. La regulación ha de ser *de una densidad mínima*, puesto que ese pretendido título competencial del Estado se ha de combinar necesariamente con el de *la potestad de autoorganización que tienen tanto las Comunidades Autónomas como los entes locales*. Se han de garantizar, en consecuencia, espacios amplios de configuración a todas las instancias de gobierno, puesto que la dirección pública está directamente imbricada en el tejido organizativo de cada institución.

Las notas sustantivas que se deberían recoger (insisto, de forma muy epidérmica) en el Estatuto básico de los directivos públicos serían las siguientes:

- a) Todos los niveles de gobierno establecerán *los perfiles de competencias de los distintos puestos directivos de su organización*.
- b) El acceso a los puesto directivos se llevará a cabo por medio de sistemas en los que se garanticen la libre concurrencia, el mérito y la capacidad.
- c) Los puestos directivos deberán disponer de facultades propias o delegadas.
- d) Existirá un marco de responsabilidades por la gestión directiva que se articulará a través de acuerdos de gestión entre el nivel de gobierno y el directivo.
- e) Las retribuciones de los directivos públicos dispondrán de una parte variable en función de los resultados.
- f) Los puesto directivos serán desempeñados *temporalmente* por un período de cinco años, y no podrán ser cesados salvo por incumplimiento de los objetivos marcados. Transcurrido ese marco temporal los puestos directivos deberán ser objeto de una nueva convocatoria pública.
- g) Excepcionalmente, cuando se produzca un cambio de gobierno los puestos directivos podrán ser objeto de remoción discrecional pero siempre que transcurran al menos seis meses (“período de enfriamiento”) desde la toma de posesión del nuevo gobierno.

Con estas notas o rasgos el legislador básico lograría impregnar *toda la función directiva de una impronta de modernidad* y apostar decididamente por la implantación, con las diferencias que se estimen pertinentes, del modelo gerencial en nuestra dirección pública, al menos en sus elementos principales. Bien es cierto que no se trataría en ningún caso de un *modelo gerencial acabado*, sino simplemente de un modelo “de transición” (pero ya en un estadio avanzado), aunque cualquier nivel de gobierno (ya sea el Estado, las Comunidades Autónomas o los gobiernos locales) podrían avanzar mucho más allá de lo inicialmente previsto por la legislación básica, que actuaría aquí como un factor de modernización del sector público comprometiendo en unos mínimos o estableciendo unos estándares básicos aplicables a todo el sector público.

c) *Retos o problemas instrumentales que plantea la institucionalización de la función directiva.*

Aun en el caso de que se elaboraran las bases normativas antes expuestas, la implantación de una función directiva profesional en nuestras organizaciones públicas será un proceso complejo y chocará directamente con un problema “cultural” de hondo calado. En efecto, la herencia de una *cultura política de base patrimonial* es una de las patologías más arraigadas en nuestro contexto público, de la que participan todos los agentes que actúan en el seno de la administración pública o en su entorno (no sólo los políticos y los partidos, sino también los propios medios de comunicación e, incluso, los ciudadanos que de forma indirecta la alimentan). La erradicación de algunas formas de conducta de claro carácter patológico asentadas en nuestras organizaciones públicas será una tarea de largo recorrido.

Pero en esa batalla, necesaria por lo demás, la creación de una función directiva profesional se transforma en una de las piezas centrales del sistema y, sobre todo, de la racionalización de un modelo de administración pública basada en criterios de eficacia y de eficiencia, que han de revertir necesariamente en las prestaciones públicas y, en fin, en los propios ciudadanos.

Pero aparte de estos problemas “estructurales” tenemos otros “más instrumentales”, y no por ello menos importantes. El primero se refiere a que cualquier proceso de institucionalización de la función directiva, como ya se ha advertido antes, *cambia los equilibrios de poder*, por lo que resulta trascendental que la implantación de un modelo profesional de función directiva sea una tarea u objetivo asumido con *un fuerte liderazgo*. Dicho de otro modo, si no hay conciencia por parte de un *líder político* (sea el Presidente de un Gobierno o un Alcalde) de la necesidad objetiva de que implantar una función directiva profesional es un cambio cualitativo de primera importancia no sólo para la administración sino sobre todo para el país o la ciudad (y, por lo tanto, para los ciudadanos), nada apenas se podrá conseguir en este terreno. El político ha de ser plenamente consciente de que *invertir en función directiva es una reforma estructural de primer relieve para situar a su país o ciudad, en su caso, en una posición preferente en un entorno globalizado y cada vez más competitivo*.

El segundo problema es el *diseño de la función directiva y de su proceso de implantación*. Este es un problema menor, puesto que abundan las experiencias comparadas de las que se pueden extraer lecciones y aprendizajes, al efecto de no incurrir en determinados errores. En cualquier caso, la instauración de un sistema de dirección pública profesional debe partir por analizar las propias singularidades y la idiosincrasia de cada organización, sin trasladar mecánicamente, como también se ha dicho, experiencias de unos contextos a otros donde las realidades son muy diferentes.

Un tercer problema es el relativo a *de dónde extraer capacidad directiva y cómo formarla*. Aquí se hace necesario asimismo un *proceso de inversión de las administraciones públicas por dotarse de buenos programas de desarrollo directivo, fomentar la investigación aplicada en estos campos y, en fin, articular*

*buenos sistemas de movilidad directiva en el sector público.* Relacionado con todo ello se encuentra la estructuración de un sistema de directivos públicos cuya arquitectura sujete unos planes de carrera razonables y un constante intercambio de capacidad directiva entre unos y otros niveles de gobierno. El mayor riesgo que se corre en este tema es “cantonalizar” sistemas de función directiva en cada nivel de gobierno que configuren unos “cuerpos” de directivos públicos que a la larga se apropien de la organización y mantengan como “cautivos” de su “lógica directiva” a los representantes democráticamente elegidos. La forma de no caer en este error es hacer “permeable” esa función directiva y permitir el trasvase de unos a otros niveles de gobierno (al menos, en determinados espacios territoriales) como también hacer factible las transferencias entre el sector público y privado.

En fin, no cabe sino subrayar a estas alturas el innegable *valor estratégico* que para cualquier organización pública tiene el segmento de la dirección. Quien no quiera ver esta realidad es, lisa y llanamente, un ignorante o, lo que es peor, alguien que quiere seguir aplicando prácticas clientelares en el sector público. La mejora del rendimiento institucional de cualquier organización pública exige, por tanto, la institucionalización efectiva de ese “tercer espacio” entre la política y la administración que puede denominarse convencionalmente como “dirección pública profesional”.

La lección que de estas páginas debe extraerse es muy precisa. Las administraciones públicas españolas, en el ámbito de la dirección pública profesional, se encuentran en “el furgón de cola” de los países con estructuras democráticas consolidadas. Esta pésima situación, que bien puede calificarse de *subdesarrollo institucional*, hipoteca nuestro futuro y condiciona fuertemente las bases de un desarrollo económico, político y social sostenible al margen de coyunturas más o menos benévolas. Ciertamente, esta situación en la que se encuentra la dirección pública no es fruto de la casualidad ni tampoco algo contingente. La cultura de la confianza política, de “la clientela”, de la consideración patrimonial de lo público, la falta de responsabilidad y el “amateurismo”, así como el nepotismo, son herencias fuertes de un largo proceso histórico que han terminado por echar profundas raíces en nuestra “cultura” política y en nuestras mentalidades: ir arrancando esas raíces será tarea larga y prolija. Pero sin no empezamos a dar pasos, por pequeños que sean, el futuro quedará fuertemente hipotecado y la competitividad de nuestro sistema público perderá enteros frente a entornos que se están mostrando mucho más ágiles y receptivos.

Barcelona, junio de dos mil seis.

## 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*, Díez Santos, Barcelona, 1999.
- BRUGÉ, Q., VALLÉS, J.M. “Los sistemas de representación y gobierno”, *Informe Pi I Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Barcelona, 1997.
- BAENA DEL ALCAZAR; “Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios”, *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, 1988.
- BERTRANA HORTA, X., TOMÀS FORNÉS, M.: *Directius municipals entre la política i la gestió*, ICPS, Barcelona, 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*, Barcelona, 2006.
- FUENTAJA PASTOR, J.A., GUILLÉN CARAMÉS, *La regeneración de la administración pública en Gran Bretaña*, Civitas, Madrid, 1996.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*, 2ª edición, IVAP, Oñate, 1998.
- LONGO, F.: *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*, VII Congreso del CLAD, Lisboa, 2002.
- LONGO, F.: “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.
- LONGO, F: *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Paidós, Barcelona, 2004.
- LONGO, F: *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*, cit.
- LOSADA, C.: “La función de dirigir en la administración pública”, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*, C. LOSADA I MARRODAN (Editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washintong, 1999.
- MATAS DALMASES, J.: *Las élites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 1996.
- MENDOZA MAYORDOMO, X.: “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”, *Documentación administrativa*, núm. 223, 1990.
- MINTZBERG, *La naturaleza del trabajo directivo*, Barcelona, 1991.
- MINTZBERG, H.: *Directivos, no MBA. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*, Ediciones Deusto, Bilbao, 2005.
- MIRET I SERRA, A.: “El directiu públic”, *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, cit.
- MORERA I BALADA, J.R.: “La funció directiva a l’administració de la Generalitat de Catalunya”, *Repensar el paper del gestor públics en el segle XXI*, cit.
- NIETO, A.: *La "nueva" organización del desgobierno*, Barcelona, 1996.
- PAGÈS CORRECHER, M.: “El programa d’entrenament de directius de l’administració local: un espai per a la millota continua en la direcció pública local”, *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, 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 DÍEZ, S.: *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*, IAAP, 1996.
- SÁNCHEZ MORON, M.: *Derecho de la función pública*, Madrid, 2004.
- SOTO, J.I.: “la funció directiva i la potestat de direcció en l’Administració Local”, J. MAURI (coord.), *Quina funció pública volem per als nostres Ajuntaments?*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004.
- VILLORIA MENDIETA, M., DEL PINO MATUTE, E.: *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, 1997.