

EL DIRECTIVO PÚBLICO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO



Rubén Baz Vicente

Funcionario de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos

Este trabajo ha obtenido el **1.º Premio Estudios Financieros 2014** en la modalidad de **Recursos Humanos**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Carlos María ALCOVER DE LA HERA, don Juan CHOZAS PEDRERO, don Alfonso GORDON GARCÍA-SALCEDO, don Juan Carlos LÓPEZ GONZÁLEZ y don Alfonso MERINO HIJOSA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

EXTRACTO

El objetivo principal de este trabajo consiste en exponer la situación actual de la función directiva pública en España, mediante la aplicación del método cualitativo de análisis de caso centrado en la Administración General del Estado. Explicar qué es y qué hace un directivo público, tratando de establecer un conjunto de aspectos que necesariamente deberían contemplarse en el futuro desarrollo normativo de esta figura.

Asimismo, el presente trabajo también persigue una serie de objetivos secundarios como identificar las semejanzas y diferencias entre un directivo público y un directivo de la empresa privada, determinar el régimen jurídico actual del directivo público y efectuar un conjunto de propuestas de futuro que, a modo *de lege ferenda*, permitan desarrollar al directivo público el papel que está llamado a cumplir como elemento clave para la modernización y mejora de la Administración.

Palabras claves: Administración, funcionario, directivo, política, gestión, modernización y liderazgo.

Fecha de entrada: 30-04-2014 / Fecha de aceptación: 10-07-2014

THE PUBLIC SERVICE DIRECTOR: CURRENT SITUATION AND FUTURE PROSPECTS

Rubén Baz Vicente

ABSTRACT

The main objective of this research is to reflect the current situation of the Public Service Managerial Functions in Spain, by applying the case-study qualitative method focus on the General Administration of the State, explaining what a Public Service Director is and what he does, trying to identify a group of elements which should be necessarily contemplated in the future regulatory development of this figure.

Likewise, this study is aimed at seeking other secondary objectives such as identification the similarities and differences between a Public Service Director and any Private Company Director, to determine the Public Service Director's current legal status and to make a set of proposals for the future that, in a *de lege ferenda* manner, shall allow the Public Service Director to play the role he is expected to effectively play as a crucial element for the modernization and improvement of the Public Administration.

Keywords: Public Administration, civil servant, director, politics, management, modernization and leadership.

Sumario

1. Introducción
2. Particularidades de la función directiva en el ámbito público
3. El directivo público como un tipo de empleado al servicio de la Administración
 - 3.1. Tipos de empleados públicos
 - 3.1.1. Funcionarios de carrera
 - 3.1.2. Funcionarios interinos
 - 3.1.3. Personal laboral
 - 3.1.4. Personal eventual
 - 3.2. Personal directivo profesional
 - 3.2.1. Ideas iniciales
 - 3.2.2. Carrera profesional: la provisión de puestos directivos
 - 3.2.3. Relación entre dirección pública y política
 - 3.2.4. Estilo de dirección y motivación
4. Régimen jurídico actual
 - 4.1. Antecedentes y situación actual
 - 4.1.1. Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964
 - 4.1.2. Constitución Española
 - 4.1.3. Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984
 - 4.1.4. Ley de Organización y Funcionamiento de la Agencia General del Estado de 1997
 - 4.1.5. Breve referencia a la Ley 57/2003 y a la Ley 28/2006
 - 4.1.6. Estatuto Básico del Empleado Público de 2007
 - 4.1.7. Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo
5. Propuestas de futuro y conclusiones

Índice normativo y siglas

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace dos décadas, las Administraciones públicas de los países más desarrollados han emprendido distintos procesos de modernización y reforma, con el fin último de adecuarse al cambiante entorno social y económico. **El sector público de nuestros días se encuentra en una complicada tesitura:** por un lado, los ciudadanos cada vez plantean más demandas y exigencias de mejora de los servicios públicos y, por otro lado, los recursos de los que dispone la Administración cada vez son más limitados.

La crisis financiera internacional ha acentuado la preocupación sobre la capacidad que tienen los líderes políticos para implementar medidas eficaces, como representantes de unas angustiadas sociedades que exigen a sus gobernantes establecer las condiciones que den lugar a un futuro estable y sostenible.

En este contexto de modernización de las Administraciones, emerge una **figura esencial que se erige como el principal agente para conducir el cambio: el directivo público**. Este proceso de modernización se ha orientado, al menos en sus primeros momentos, hacia la asimilación funcional del directivo público a su homónimo en el sector privado, produciéndose lo que algunos autores denominan como «gerencialización» (CATALÁ 2005, pág. 222; LONGO 2002, pág. 2) o «managerialización» (NÚÑEZ 2012, pág. 24). A lo largo del presente trabajo se verá que dicha asimilación requiere, no obstante, el establecimiento de algunos matices.

Las dificultades económicas y presupuestarias de nuestros días están poniendo especialmente de relieve la **importancia de contar con verdaderos «managers» que orienten la organización a la eficacia, la calidad y la eficiencia**. Esto implica un cambio de valores y paradigmas, **un cambio cultural** en definitiva, que pone en tela de juicio los sistemas de gestión y los perfiles profesionales de todos los empleados al servicio de la Administración: los tradicionales principios burocráticos de sometimiento a la ley y al derecho son insuficientes para prestar un servicio público acorde con las demandas de los ciudadanos.

Se puede afirmar que **no es posible la mejora de la gestión sin gestores**, es decir, sin directivos; por lo tanto, el éxito de los proyectos que pretendan introducir medidas de eficacia y eficiencia depende de que existan directivos cualificados para su implementación. Esto tiene especial relevancia en la Administración pública por las peculiaridades que su gestión presenta frente a la gestión en el ámbito empresarial privado.

Ahora bien, **la figura del directivo público presenta en la práctica un contorno más bien difuso** (MAESO 2010, pág. 79), no tanto por lo que respecta a sus funciones, sino por lo que se

refiere a su selección, carrera profesional, formación y responsabilidad por su gestión. En estos aspectos radica la esencia del directivo público profesional, de ahí las razones de su complejidad para tratar de determinarlos. No obstante, en este trabajo se intentará ofrecer unas pautas para su concreción en el futuro.

La figura del directivo público es fundamental para liderar el cambio hacia una Administración que dé respuesta a las demandas sociales del siglo XXI, presidida por el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), llevando a cabo un servicio público de manera más eficiente y eficaz.

En este sentido, es preciso hacer referencia a la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, la cual ha emitido un informe el 21 de junio de 2013, en el que pone de manifiesto, en la parte que aquí interesa, que **es necesario llevar a cabo medidas estratégicas en materia de empleo público**. Entre estas medidas, se encuentran «la elaboración de catálogos de Cuerpos de personal funcionario que, por desempeñar funciones críticas para el servicio público, ejercen estas competencias de forma específica» (pág. 83), la «mayor profesionalización de la función pública» (pág. 83), la «reconsideración del personal eventual» (pág. 83), «disponer de menos efectivos pero más cualificados» (pág. 84), la «evaluación del desempeño como eje básico de la reforma de la Función Pública en la Administración General del Estado» (pág. 85), así como un «proceso de cambio cultural en las Administraciones Públicas» (pág. 86).

A pesar de que el informe anterior no contiene mención expresa alguna al régimen del directivo público, omisión que es una constante en la práctica jurídica administrativa española, lo que parece evidente es que **el éxito en la implementación de las medidas estratégicas** expuestas **depende** en gran medida de la labor que lleven a cabo los recursos humanos que ocupan los **puestos estratégicos** en la estructura organizativa.

Por otro lado, desde que se promulgara la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), **la función directiva está a la espera de un régimen jurídico específico que desarrolle sus peculiaridades al frente de puestos decisivos en el ámbito público**, por lo que este estudio pondrá de manifiesto algunas consideraciones relevantes que actualmente no se recogen normativamente. Asimismo, se efectuarán una serie de consideraciones a modo de propuestas de contenido de la regulación que se dicte en el futuro.

2. PARTICULARIDADES DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL ÁMBITO PÚBLICO

La cuestión que procede plantear es si la función directiva pública es sustancialmente idéntica o similar a la función directiva en la empresa privada o bien si, por el contrario, se trata de funciones claramente diferenciadas y solo se asemejan en aspectos puntuales.

Merece especial atención en esta materia el trabajo de **MINTZBERG** ya que consigue describir la naturaleza y los roles fundamentales de la función directiva, a partir de un estudio empírico basado en la observación directa del trabajo de diversos directivos. A los efectos que aquí interesan, el término «rol» se define como la «**función básica que se da en todo puesto con componente directivo**» (LOSADA 1995, pág. 411). La importancia de la tesis de MINTZBERG es enorme, como lo demuestra el hecho de que todavía hoy permanece plenamente vigente, siendo la más empleada para referirse a los roles fundamentales del directivo público.

En concreto, tanto para los directivos públicos como para los privados, MINTZBERG identifica y recoge **tres grupos de roles directivos**: roles relacionados con la **toma de decisiones**, roles relacionados con la **gestión de la información** y roles relacionados con la gestión de las **relaciones interpersonales** (CATALÁ 2005, pág. 214).

Enumerados los roles del directivo, procede recalcar que **para MINTZBERG no existe ninguna diferencia sustancial entre los roles directivos dentro del sector público o privado**. Todos los directivos realizan los roles descritos y los comportamientos en términos de actividades realizadas y características del trabajo son muy similares. En consecuencia, se puede afirmar que se trata de trabajos de naturaleza y sustancia análogas, **no obstante, existen particularidades derivadas del propio concepto de gestión pública**, las cuales suponen que, **en esencia, la dirección pública y la privada no son equivalentes**.

En efecto, las grandes **diferencias entre la dirección pública y la privada** se puede concretar en **tres aspectos principales**: qué se gestiona, cómo se toman las decisiones y con qué instrumento se gestiona (LOSADA 1995, pág. 424).

3. EL DIRECTIVO PÚBLICO COMO UN TIPO DE EMPLEADO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1. TIPOS DE EMPLEADOS PÚBLICOS

Actualmente, esta cuestión se encuentra regulada en el título II, artículos 8 a 13, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

El primero de estos preceptos¹ se ocupa del concepto y las clases de **empleados públicos** y establece, de una manera genérica, que tienen dicha condición quienes reúnan, simultáneamente, los **dos requisitos** siguientes: **ejercer funciones retribuidas en las Administraciones Públicas**

¹ Artículo 8.1 del EBEP: «Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales».

y que presten servicio al interés general. En su apartado segundo, el artículo 8 del EBEP recoge una clasificación de los empleados públicos², a los que divide en tres categorías: a) funcionarios, que pueden ser de carrera o interinos; b) personal laboral y c) personal eventual.

En este punto, es ineludible plantear la cuestión relativa a qué sucede con la figura del personal directivo, ya que es obviada totalmente por la disposición que acaba de enunciarse.

Ahora bien, para dar un enfoque integral³ a esta cuestión, **es necesario conocer las notas básicas que caracterizan a cada tipo de empleado público**, para poder delimitar con la mayor precisión la realidad a la que hace referencia la expresión «directivo público». Por lo tanto, la cuestión que acaba de plantearse se abordará más adelante en el epígrafe segundo de este capítulo tercero.

3.1.1. Funcionarios de carrera

En virtud del artículo 9.1 del EBEP «son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente».

Se contienen aquí las notas esenciales de este tipo de empleados públicos: la **integración permanente en la Administración, la profesionalidad, la retribución y el carácter estatutario de su régimen que regula el Derecho Administrativo**. La nota de permanencia distingue a los funcionarios de carrera de interinos y del personal eventual. El carácter profesional los aleja de las autoridades y personal político, al menos en teoría. La retribución es siempre con cargo a los presupuestos del Estado y el carácter estatutario hace referencia a que sus derechos y obligaciones se establecen por ley, no por contrato.

En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas, corresponde en exclusividad a los funcionarios (art. 9.2 EBEP).

² Hay que entender que esta clasificación constituye un *numerus clausus* imperfecto, ya que no hace referencia a otro tipo de empleados públicos como los funcionarios en prácticas o al denominado «personal vario». Personal vario es aquel que percibe el total de sus retribuciones con cargo a los créditos de «personal vario sin clasificar» de los Presupuestos Generales del Estado.

³ En España hay 2.547.720 empleados públicos. De estos, corresponden al Estado en su conjunto 567.263, a las comunidades autónomas 1.281.373, a las Administraciones locales 549.010 y a las universidades 150.074 (Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas 2013, pág. 25).

3.1.2. Funcionarios interinos

Los funcionarios interinos son aquellos que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las circunstancias que enumera el artículo 10 del EBEP:

- a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- b) La sustitución transitoria de los titulares.
- c) La ejecución de programas de carácter temporal.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de 6 meses, dentro de un periodo de 12 meses.

Una vez nombrados⁴, los funcionarios interinos se regirán por las mismas normas que los funcionarios de carrera.

Los funcionarios interinos **no tienen la nota de permanencia**, de manera que cesan, además de por las causas generales de los funcionarios de carrera, cuando finalice el motivo que dio lugar a su nombramiento.

3.1.3. Personal laboral

El personal laboral es el que se encuentra vinculado a la Administración en virtud de un contrato formalizado por escrito y presta servicios retribuidos por las Administraciones públicas. En función del tipo de contrato podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal (art. 11 EBEP).

En relación con este tipo de personal, hay que hacer referencia a la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1997, de 11 de junio, con motivo de la impugnación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP). En esta sentencia, en su fundamento jurídico tercero, el tribunal afirma que **la Constitución ha optado con carácter general por un régimen primordialmente estatutario**, funcionarial y solo la ley puede establecer los supuestos que, por **excepción**, pueden ser **desempeñados por quienes no sean funcionarios**, «pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos».

⁴ La Instrucción conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Presupuestos y para la Función Pública de 17 de noviembre de 2010 regula el procedimiento de contratación de personal laboral y nombramiento de funcionarios interinos.

3.1.4. Personal eventual

El personal eventual es aquel que ocupa puestos de confianza no reservados a funcionarios. A ellos se refiere ahora el artículo 12 del EBEP como «aquel personal que en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para ese fin».

Las leyes que se dicten en desarrollo del EBEP determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones públicas que podrán contar con este tipo de personal, cuyo número máximo establecerán dichos órganos de gobierno.

Se trata, básicamente, en el ámbito de la Administración General del Estado, de los miembros de los **gabinetes de los ministros y secretarios de estado** que contempla el artículo 10 de la Ley del Gobierno⁵.

Debido a que los miembros de los Gabinetes pueden ser funcionarios, en cuyo caso se les reserva el puesto que tenían con anterioridad⁶, o no funcionarios, reciben la ambigua denominación de personal eventual. En cualquier caso, **el desempeño de estos puestos no podrá considerarse como mérito para la promoción interna ni para el acceso a la condición de funcionario**, respectivamente.

Trasladadas al plano organizativo, las funciones de asesoramiento se articulan normalmente en unas estructuras de tipo consultivo que reciben el nombre de gabinetes. Su razón de ser se encuentra en que todo aquel político que asume responsabilidades debe tener a su disposición un equipo de personas de su confianza (asesores) para realizar cuestiones relativas a informes ejecutivos que le permitan tomar decisiones, comunicaciones con los ciudadanos y otras instituciones públicas o privadas, elaboración de charlas y discursos y todas aquellas cuestiones que les requiera para poder llevar a cabo lo que, como es normal, una sola persona no podría hacer (GARCÍA DE ENTERRÍA 1972, pág. 46; QUERMONNE 1991, pág. 29).

⁵ El artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se dedica a «los Gabinetes» y establece, entre otras consideraciones, que **«Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado**. Los miembros de los Gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella».

⁶ Artículo 87.1 i) del EBEP: Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales: i) Cuando sean designados como personal eventual por ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político y no opten por permanecer en la situación de servicio activo.

En este punto, merece especial atención la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2005, que establece que «los puestos reservados a personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de «confianza y asesoramiento especial» que legalmente delimitan esta específica clase de personal público. Y la consecuencia paralela que también se extrae es que deben **quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones** de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las **externas** de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas **de pura organización administrativa**. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa, deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad (GUILLÉN-CARAMÉS; FUENTETAJA 2011, pág. 154).

A la luz de esta sentencia, **sería cuestionable que el personal eventual pueda considerarse directivo público *stricto sensu***, ya que, aunque se les atribuya un nivel 30 de complemento de destino, solo realizan (o deben realizar *ex art. 10 Ley del Gobierno*) funciones de apoyo de nivel superior a favor de determinados altos cargos, sin embargo, no ejercen facultades decisorias con proyección externa ni interna a la propia Administración.

Tipos de empleados al servicio de la Administración pública

Denominación	Características básicas	Perfil directivo
Funcionarios de carrera	Inamovilidad. Régimen estatutario de Derecho administrativo.	Solo los funcionarios de carrera del subgrupo A1.
Funcionarios interinos	Temporalidad en puestos reservados a funcionarios de carrera. Se rigen por el Derecho administrativo.	No pueden ocupar puestos directivos. Estos se nombran por libre designación y se exige ser funcionario de carrera del subgrupo A1.
Personal laboral	Ocupan puestos que constituyen el objeto de una determinada actividad profesional. Se rigen por el Derecho laboral.	Pueden ser directivos públicos, en cuyo caso se someterían a una relación laboral de carácter especial de alta dirección.
Personal eventual	Desempeñan puestos de confianza y asesoramiento de carácter político. Se rigen por el Derecho administrativo.	Por la propia naturaleza de sus cometidos, no ejercen funciones directivas.
Fuente: Elaboración propia.		

3.2. PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

3.2.1. Ideas iniciales

Una vez analizados sucintamente cada uno de los tipos de personal al servicio de las Administraciones públicas, la pregunta que procede plantear ahora es si se puede considerar que el directivo público forma parte de uno de los tipos anteriores o bien, por el contrario, constituye un tipo de personal propio y específico. El Informe de la Comisión de 2005 proponía que fuera personal diferenciado y que se regulasen cuatro clases de personal: funcionario, eventual, laboral y directivo (págs. 50 y 234). Sin embargo, la versión final del EBEP no lo recoge expresamente en su artículo 8.2 (dedicado a las clases de funcionarios), sino que se dedica al personal directivo un subtítulo aparte, que será objeto de atención posterior.

En definitiva, en puridad de términos jurídicos, no puede decirse que **el personal directivo** sea un tipo de personal específico, sin perjuicio de lo cual, **no puede encuadrarse sin más en cualquiera de las clases de empleados públicos que establece el EBEP** (BRIONES 2011, pág. 7). Esta situación es reflejo de la historia de esta figura en nuestro Derecho, siempre teñida de claroscuros, «sin que se sepa a ciencia cierta quién es ni, desde luego, qué hace» (MAESO 2010, pág. 79).

Esta cuestión no es baladí, puesto que en ella se esconde verdaderamente la esencia y el espíritu de la dirección en el ámbito público, por lo que tiene que ser resuelta con la mayor antelación. A su vez, esta pregunta entronca con la tratada anteriormente de si el directivo público es similar al privado. Según el enfoque que se adopte, las derivas pueden ser diferentes:

- a) Si se considera que no es un tipo de personal más, sino que es distinto al resto, ¿por qué no se reconoce expresamente esta circunstancia en los textos normativos?
- b) Si se asimila al resto del personal en toda su extensión, evidentemente perdería todo sentido e interés el tratamiento doctrinal de esta figura. Sencillamente, se produciría su deceso administrativo.
- c) En cuanto a su equiparación con el directivo privado, anteriormente se ha expuesto que, a pesar de sus similitudes, son figuras claramente diferenciadas por varios motivos. Ahora bien, el propio EBEP, sin llegar a profundizar en la idea, deja la puerta abierta a que haya directivos públicos cuya experiencia la hayan adquirido plenamente en el ámbito de la empresa privada.

Así las cosas, según establece la exposición de motivos del EBEP «... el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado». Esta redacción pone el punto de distinción en el aspecto objetivo, ámbito público o privado, pudiendo dar a entender que dentro

de la propia Administración dichas diferencias entre los trabajadores son inapreciables y, por lo tanto, tanto los funcionarios como los laborales y los eventuales pueden desempeñar, en igualdad de condiciones, funciones directivas.

Evidentemente, la respuesta es negativa por dos razones principales:

- a) La primera porque el artículo 15 de la LMRFP, cuya redacción actual trae causa de la STC 99/1997, establece que, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración del Estado serán desempeñados por funcionarios públicos⁷.
- b) La segunda razón está en que el artículo 9.2 del EBEP reserva a los funcionarios de carrera, en exclusiva, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas.

Como se verá en el siguiente capítulo, **es el EBEP la primera norma que contempla expresamente al personal directivo y lo califica de profesional**. Ambos términos, directivo y profesional, requieren una profunda reflexión y debate para llegar a comprender los contornos del objeto del presente estudio.

El directivo público no actúa solo, sino en el marco de una organización. Interesa por ello dedicar unas reflexiones al modelo de función pública que existe en la Administración General del Estado, ya que es en este contexto en el que se desenvuelve la función directiva.

En líneas generales, se puede decir que **son dos los modelos de organización de cualquier Administración pública**: el **sistema abierto o de empleo** y el **sistema cerrado o de carrera** (LOSADA 1995, pág. 471; MARTÍN 2007, pág. 1.459). El **primero pivota sobre el puesto de trabajo** y su clasificación previa procede del sistema anglosajón y, por lo tanto, se basa en la

⁷ Podrán desempeñarse por personal laboral, según el artículo 15.1 c):

- Los *puestos de naturaleza no permanente* y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- Los puestos cuyas *actividades sean propias de oficios*, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.
- Los *puestos de carácter instrumental* correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.
- Los *puestos* correspondientes a áreas de actividades *que requieran conocimientos técnicos especializados* cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.
- Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.
- Los puestos con *funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo*.

organización empresarial privada dando primacía a la consecución de la eficacia, valor que está preconizado incluso por nuestra norma fundamental en el artículo 103.1⁸ de la Constitución Española de 1978 (CE), además de en otros textos legales sobre la materia como en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que parafrasea prácticamente lo establecido por la CE) y en el artículo 3.2⁹ de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

El segundo sistema es de origen europeo, en concreto hunde sus raíces en el modelo militar napoleónico, y se caracteriza porque centra su atención en las cuestiones relativas a la igualdad, la objetividad y el **espíritu de servicio público**, que se pretende sea también el del **Cuerpo**. Como consecuencia, en este modelo únicamente tienen acceso a los puestos directivos los funcionarios de carrera.

Sin perjuicio de que estos modelos difícilmente se encuentran en estado puro sino que en la práctica se muestran un tanto entremezclados (tal es el caso de España; ARENILLA 2005, pág. 6), pueden extraerse una serie de notas generales de cada uno. Así, el modelo de empleo, propio de países como Reino Unido, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca y Nueva Zelanda (BLANCO 2005, pág. 202), está basado en los puestos de trabajo, lo que implica que el empleado público accede a la Administración para ocupar un puesto concreto, el cual tiene asignadas unas funciones específicas. Por lo tanto, es seleccionado en función de habilidades y conocimientos determinados que son válidos para ese puesto, pero no para otro/s. Este modelo es, en consecuencia, incompatible con la noción de carrera administrativa, ya que el empleado público accede para ocupar un puesto y solo ese. En consecuencia, este modelo se muestra flexible para adaptar la organización a las necesidades reales, pudiendo suprimir el puesto si deja de justificarse su existencia, mediante el traslado del empleado a otro puesto similar o bien a través de, incluso, su despido.

En cuanto al modelo tradicional de carrera, que rige en puridad en Francia y con matizaciones en Italia, Alemania, Portugal, República Checa y España (BLANCO 2005, pág. 201), implica que el aspirante a empleado público, una vez superadas las pruebas correspondientes, no ingresa en un puesto propiamente dicho, sino en un Cuerpo (Abogados del Estado, Diplomáticos, Inspectores de Hacienda, Ingenieros Aeronáuticos, Administradores Civiles, Gestores, Administrativos, Auxiliares, etc). Este sistema favorece la selección conjunta de un grupo de personas, un sistema de carrera administrativa común para sus miembros y, en su estado más puro, la reserva de ciertos puestos en exclusiva para cada uno de los Cuerpos. La consecuencia inmediata de este

⁸ Artículo 103.1 de CE: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

⁹ Recoge como un principio de funcionamiento de la AGE el de «eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados».

modelo es que el funcionario, a lo largo de su carrera administrativa, va a desempeñar muchos y variados puestos de trabajo.

Modelos administrativos de organización del empleo público

Denominación	Características	Derecho comparado
Abierto o de empleo	Los empleados ocupan, mediante un contrato laboral, un puesto concreto. Flexibilidad para el cese. No existe carrera profesional.	Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca y Nueva Zelanda.
Cerrado o de carrera	Selección de personal por cuerpos de funcionarios , capacitados para desempeñar puestos variados (carrera). Estabilidad en el empleo y rigidez en el despido.	Francia, Italia, Alemania, Portugal, República Checa y España.
Fuente: Elaboración propia.		

En este punto procede hacer referencia al caso de España, en concreto al modelo actual en la Administración General del Estado. La primera **ley** sobre la materia de 1964¹⁰ estableció un **modelo basado en los Cuerpos**, los cuales tenían asignados una serie de funciones específicas de manera que la integración como funcionario de un determinado Cuerpo llevaba consigo la posibilidad de ocupar los puestos de trabajo reservados a ese Cuerpo y ejercer las funciones inherentes al mismo. Posteriormente, la **Ley 30/1984** estructura y organiza la función pública mediante un **sistema mixto**, que podemos calificar de semiabierto o semicerrado de puestos de trabajo (MARTÍN 2007, pág. 1.471), en el que las relaciones de puestos de trabajo (RPT)¹¹ son esenciales, si bien regula los Cuerpos como forma de agrupar la selección de funcionarios. **El EBEP mantiene este modelo mixto**, ya que, aunque dispone que «las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares» (art. 74 EBEP), los funcionarios se integran también en Cuerpos (art. 75 EBEP)¹² y estos se agrupan, según la titulación exigida para el ingreso, en Grupos (art. 76 EBEP)¹³.

¹⁰ Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, parcialmente vigente.

¹¹ Las RPT son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto (arts. 15 Ley 30/1984 y 74 EBEP).

¹² Artículo 75.1 del EBEP: «Los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo».

¹³ Los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

Una vez expuestos a grandes rasgos los modelos existentes y el vigente actualmente en el ámbito de la AGE, **¿cómo influye dicho modelo en el desarrollo de la función pública directiva?** La trascendencia de esta cuestión es tal que de su respuesta se obtendrán las características actuales que definen la esencia del directivo público y, por tanto, servirán para extraer de ellas las propuestas que deben informar el futuro estatuto.

En el sistema cerrado o de carrera de la AGE la selección se hace por Cuerpos y, sin embargo, pivota sobre los puestos de trabajo. La consecuencia inmediata de esta situación es que los aspirantes a directivos públicos deben superar las pruebas correspondientes para el acceso a los Cuerpos Superiores que son, por definición, los integrados en el subgrupo A1. Entonces, **¿todos los funcionarios del subgrupo A1 tienen la consideración de directivos públicos?** Esta es una cuestión compleja que requiere ser tratada con atención, no obstante, ya se puede adelantar la suerte negativa de la respuesta. En efecto, una vez que ingresa el funcionario en un Cuerpo Superior lo hace en un puesto determinado que, a su vez, tiene que estar en el marco de niveles propio de este subgrupo, en concreto, del 22 al 30¹⁴. En el ámbito de la AGE no existe una regla escrita al respecto, pero sucede que los puestos de nivel 22 para funcionarios del subgrupo A1 solo se ofrecen en los supuestos de promoción interna y de promoción horizontal (también llamados procesos de *funcionarización*).

También es tradición consuetudinaria que en algunos Cuerpos Superiores el acceso se produzca en un puesto de nivel 24 (Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social, Escala Superior de Técnicos de Tráfico, Cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecarios y arqueólogos, etc.). No obstante, la regla general es que el funcionario que accede un Cuerpo de este subgrupo A1 lo haga en un nivel 26 (Cuerpo Diplomático, distintos Cuerpos de Ingenieros, Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, Cuerpo de Inspectores de Hacienda, Cuerpo de Inspectores de Seguros del Estado, Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información, etc.).

- Grupo A. Dividido en dos subgrupos A1 y A2. Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será este el que se tenga en cuenta.

Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de técnico superior.

Grupo C. Dividido en dos subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso. C1: título de bachiller o técnico y C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.

¹⁴ Artículo 71 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, en relación con el anexo de la Resolución de 18 de junio de 1998, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de junio de 1998, por el que se aprueba el Acuerdo Administración-Sindicatos sobre ordenación de retribuciones. El nivel de cada puesto concreto se determina por la Relación de Puestos de Trabajo.

Aquí se puede determinar el sentido negativo de la respuesta a la cuestión de si todos los funcionarios del subgrupo A1 son directivos, puesto que es difícil pensar que aquellos que ocupan puestos de entrada lleven a cabo funciones directivas propiamente dichas, las cuales están referidas, por efecto de su posición jerárquica, a los puestos cuyo nivel es más alto, si bien ni siquiera a todos ellos. A mayor abundamiento, al existir un diseño de acceso basado en Cuerpos, el funcionario no tiene por qué acreditar experiencia previa ni un determinado nivel de cualificación práctica (MARTÍN 2007, pág. 1.460), por lo tanto, **es difícil considerar que existen directivos ex novo o directivos de nuevo ingreso**. He aquí la razón para **distinguir entre alto funcionario** (funcionario del subgrupo A1) **y directivo público** (algunos de los funcionarios del subgrupo A1, incluso, como más adelante se verá, pueden ser también laborales y personal de perfil político) (VILLORIA 2009, pág. 10; MAESO 2010, pág. 90; LOSADA 1995, pág. 411).

Como reflejo de lo que acaba de exponerse, según datos del Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas, publicado en julio de 2013, **existen en la AGE 19.889 funcionarios de carrera del subgrupo A1 (pág. 58); sin embargo, de estos solo 1.985 ocupan puestos de nivel 29 y 2.163 lo hacen en un nivel 30**¹⁵.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la **dificultad de delimitar con precisión los contornos de la figura del directivo, ya que su reflejo en la realidad es más bien difuso en muchos aspectos** (selección, carrera, formación, nombramiento, responsabilidad en la gestión, retribución, etc.) (entre otros, SÁNCHEZ 2008, pág. 104 y MAESO 2010, pág. 79).

De lo expuesto hasta ahora puede obtenerse una primera conclusión, desde el punto de vista del ingreso a la función pública: **solo pueden ser directivos públicos profesionales los funcionarios del subgrupo A1**¹⁶ (BRIONES 2011, pág. 5), **si bien, no todos los funcionarios del subgrupo A1 son directivos públicos**¹⁷, ya que no todos están capacitados para ello (MAESO 2010, pág. 90; JIMÉNEZ 2007, pág. 12; LOSADA 1995, pág. 411).

3.2.2. Carrera profesional: la provisión de puestos directivos

Los funcionarios del subgrupo A1 son todos directivos en potencia y, por tanto, están de un modo u otro capacitados para desempeñar las máximas funciones de responsabilidad en la gestión pública y para ocupar los puestos más altos en la estructura organizativa. Desde esta perspectiva

¹⁵ En la Administración local la situación es diferente, considerándose los puestos de nivel 28 no solo directivos sino que su cobertura puede efectuarse mediante personal procedente del sector privado (FERNÁNDEZ 2013, pág. 10).

¹⁶ Por esto, hay autores que caracterizan al modelo directivo AGE como de «**elitismo funcional**» (MAESO 2010, pág. 84).

¹⁷ «Síndrome del buen técnico/mal directivo», además, es frecuente que haya «personas que no se perciben a sí mismas como directivos» (LONGO 2001, pág. 7).

de las formas de provisión de puestos se llega a dos cuestiones claves e íntimamente conexas: movilidad y carrera, siendo la primera el modo de llevar a cabo la progresión profesional que supone la segunda.

La **carrera profesional** de un alto funcionario comienza en un determinado puesto de trabajo, al que le corresponde un determinado **nivel**. El nivel es una cualidad de los puestos que tiene una doble vertiente: como **garantía retributiva** y como **elemento de carrera**. El primero de estos aspectos tiene su plasmación concreta en un complemento retributivo, denominado complemento de destino. Simultáneamente es un elemento de carrera o escalafón, denominado grado.

La carrera administrativa o profesional se define en el artículo 16 del EBEP¹⁸ como «el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad». Aquí se vincula la carrera con los mismos valores que deben inspirar el acceso a la función pública establecidos en la Constitución¹⁹. En esencia, la carrera consiste en la progresión a lo largo de los diferentes niveles hasta llegar al máximo nivel del intervalo correspondiente al grupo o subgrupo de clasificación de pertenencia del funcionario. En el caso de los altos funcionarios, como ya se ha indicado anteriormente, el nivel máximo al que pueden aspirar es el 30. Una vez alcanzado y consolidado dicho nivel, finalizan las perspectivas de progresión, pero esta cuestión debe ser reflexionada fuera del objeto del presente estudio.

Los sistemas ordinarios de provisión de puestos en el ámbito de la AGE son el concurso y la libre designación. Se diferencian básicamente porque en el primero se tienen en cuenta los méritos exigidos en la convocatoria²⁰, mientras que la libre designación supone la apreciación discrecional de la idoneidad de los candidatos para el puesto de que se trate²¹. La forma de provisión dependerá de las características del puesto tal y como vienen definidas en la RPT. Sin efectuar un examen detallado de ambas figuras, es preciso hacer una sucinta referencia a las mismas en cuanto que las consecuencias de «optar» por una u otra forma determinan el devenir del desarrollo del alto funcionario y potencial directivo público. Se utiliza el verbo «optar» de manera total-

¹⁸ Según la disposición final cuarta del EBEP, este artículo producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP. Por lo tanto, en esta materia continúa vigente el artículo 21 de la Ley 30/1984.

¹⁹ Artículo 103.3 de la CE.

²⁰ Que podrán ser los adecuados a las características de cada puesto y, en todo caso, el grado personal consolidado, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y la antigüedad [art. 20.1 a) Ley 30/1984 todavía en vigor].

²¹ Según el artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984, «podrán cubrirse por el sistema de libre designación aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones.

En la Administración del Estado, sus organismos autónomos, así como en las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, *solo podrán cubrirse por este sistema los puestos de subdirector general, delegados y directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos*, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo».

mente consciente ya que **la carrera profesional es un derecho, pero no forma parte inherente de la condición del alto funcionario**. Así las cosas, los puestos a los que se puede acceder por **concurso**, con las máximas garantías de estabilidad, son aquellos cuya **relevancia en la organización es relativa**, al menos desde el punto de vista decisorio.

Por su parte, como se indicará a continuación, los puestos cuya forma de provisión está prevista mediante el **sistema de libre designación** son **puestos con gran repercusión** (v. gr., subdirectores generales y directores provinciales), tanto interna como externa a la organización, **así como aquellos otros en los que la confianza es un factor decisivo** (secretarías de altos cargos y gabinetes).

La tendencia en la AGE es que los puestos que pueden ser provistos mediante el sistema de concurso sean, como máximo, de nivel 28. Existe una excepción en el caso de los Inspectores de Servicios de los Departamentos Ministeriales quienes, a pesar de ocupar puestos de nivel 29 (Inspectores de Servicios de los Departamentos Ministeriales) y 30 (Inspectores de Servicios de la AGE), se considera que deben ser revestidos de un plus de independencia que solo puede obtenerse mediante la ocupación de la plaza a través del correspondiente concurso de méritos.

Mediante libre designación se proveen algunas plazas de nivel 28, normalmente en gabinetes, así como los niveles 29 y 30. También hay otro tipo de puestos que, a pesar de tener nivel inferior, se consideran directivos en el ámbito de la Administración periférica del Estado y, por lo tanto, también está prevista su cobertura mediante libre designación (v. gr., Jefe de Oficina de Extranjería nivel 26 o Directores Provinciales niveles 26, 27 y 28).

La carrera administrativa del alto funcionario está fuertemente vinculada al sistema de provisión de puestos que más se ajuste a sus expectativas de progreso profesional. Dependerá en gran medida de la decisión que adopte en relación con su grado de implicación con la organización y hacerlo compatible con sus circunstancias personales y familiares.

Los puestos ocupados por concurso ofrecen gran estabilidad a sus titulares y suelen tener, salvo momentos puntuales, condiciones de horario y dedicación menos exigentes que los que se cubren mediante el sistema de libre designación. Como contraparte, los complementos retributivos son, en general, de mayor cuantía en estos últimos.

Otra de las conclusiones que se puede extraer de lo que aquí se indica es la siguiente: **los puestos con funciones puramente directivas son ocupados mediante el sistema de libre designación** (MAESO 2010, pág. 87; BRIONES 2011, pág. 6).

3.2.3. Relación entre dirección pública y política

Al igual que la libre designación implica el nombramiento discrecional, ofrece una gran facilidad para poner fin al desempeño del puesto mediante una simple decisión del órgano compe-

tente, sin necesidad de motivación alguna. Este tema pone de manifiesto otra de las cuestiones claves del estudio del directivo público: la relación entre la dirección pública y la actividad política (CATALÁ 2005, pág. 213). **El directivo público es el punto de encuentro entre Política y Administración** (ORTEGA 2010, pág. 13; SÁNCHEZ 2008, pág. 103), ya que estos son los encargados de diseñar e implementar las actuaciones que desean llevar a cabo los políticos en cumplimiento de sus programas de gobierno.

Dicho de otro modo, los directivos públicos «constituyen el lubricante que permite la comunicación entre el universo político y el funcional, quienes transmiten las decisiones políticas en lenguaje comprensible para el funcionariado y quienes exponen a los políticos las opiniones de la burocracia de forma que ellos puedan entenderlas y compartirlas si fuere preciso. Sin ellos, el choque de valores y prioridades sería inevitable. Merced a ellos la labor de ambos niveles de roles (político y funcional) alcanza sinergias y resultados positivos para la comunidad» (VILLORIA 2009, pág. 6).

Del éxito en la planificación y ejecución de las políticas públicas dependerá en gran medida el resultado electoral subsiguiente, de aquí la especial relevancia que adquiere el **directivo público** como **elemento necesario para la satisfactoria consecución de los planes gubernamentales**. No obstante, el directivo público debe ser imparcial en el desempeño de su labor, por lo que, sin perjuicio de la subordinación debida, debe distanciarse adecuadamente de los influjos del poder político en el desempeño de su responsabilidad (GORRITI 2010, pág. 54).

El liderazgo de las organizaciones públicas es de carácter dual, así, por un lado existe el **líder político** y, por otro, el directivo o **líder profesional** (LOSADA 1995, pág. 468; NÚÑEZ 2012, pág. 108; CATALÁ 2005, pág. 213). Ambos tipos de dirigentes públicos se rigen por reglas del juego distintas y, en consecuencia, tienen sistemas divergentes de percibir los problemas de los ciudadanos y de ofrecer soluciones a los mismos. La razón es que se inspiran en culturas distintas y, además, su formación y experiencias normalmente no guardan relación alguna.

No obstante, la existencia de ambos actores es fundamental ya que, al menos en un supuesto ideal, se complementan en el ejercicio de su actividad: «el líder político aporta legitimidad democrática a la institución y una visión estratégica, mientras que el líder profesional aporta conocimientos técnicos de gestión y capacidad operativa» (RAMIÓ 2012, pág. 1).

Es completamente necesario que ambos trabajen coordinados y en armonía para poder alcanzar la finalidad de servicio público atribuida a la organización. Sin embargo, existen varios elementos que inciden negativamente en esta necesaria sincronización profesional, de valores e incluso personal entre estos dos roles. **El principal problema es la asimetría** entre ambos perfiles de líderes o directivos públicos: mientras que el político ocupa un rango superior en la jerarquía, el directivo profesional dispone de un profundo conocimiento del entorno y de las cuestiones técnicas.

Esta situación es compleja para ambos y, de hecho, desencadena distintas clases de enfrentamientos y desconfianzas mutuas cuya última consecuencia negativa repercute, irremediabilmente, en una mala gestión del servicio público de que se trate.

Para evitar estas posibles fricciones es «imprescindible regular la dirección pública profesional, que es el mecanismo del que se han dotado los países más avanzados en gestión pública para intentar superar estos potenciales desencuentros y desconfianzas» (RAMIÓ 2012, pág. 2). Esta regulación deberá establecer con precisión el ámbito de actuación de cada uno de estos líderes (político y funcionario), así como las reglas y principios que deben regir los necesarios puntos de encuentro entre ambos.

En este sentido, y al menos desde un punto de vista teórico, la función de los altos cargos (o cargos políticos) debería ser, fundamentalmente, la definición de la política de la Administración, que significa definir los objetivos estratégicos que se quieren asumir durante el periodo del mandato y concretar los programas a desarrollar para conseguir estos objetivos. Realizar con precisión y atención esta actividad de carácter político significa necesariamente adoptar un rol proactivo que se consigue analizando atentamente las necesidades y los problemas, manifiestos o latentes, de la ciudadanía, sus preocupaciones y expectativas y observar el entorno para prever futuras problemáticas y profundizar en las existentes.

Los **altos cargos** de una Administración representan y ocupan la cúspide de la Administración, que debe permanecer atenta a todo lo que sucede en su entorno. Todas las informaciones externas se deben analizar y, como resultado de ello, los **políticos** deben **tomar las decisiones** que procedan que, a su vez, deben ser **transmitidas a los directivos públicos** para que estos determinen cuáles son los mejores medios técnicos para asegurar la máxima eficacia y eficiencia en la implementación de la decisión política recibida. Una vez **adoptada la solución técnica, se comunicará al resto de la organización responsable para su ejecución** y puesta en funcionamiento. «Cada nivel ha de estar en su lugar si se desea tener éxito en la navegación. No es posible disfrutar con éxito del don de la ubicuidad: un político no puede estar al mismo tiempo en la atalaya, en la sala de control y en la sala de máquinas de la nave que representa una organización pública: se escapa mucha información básica del entorno y la nave no tiene un rumbo claro y tiene tendencia, en momentos de turbulencia, de ir a la deriva. La atalaya solo puede ser ocupada por cargos políticos, si estos no están presentes **no hay liderazgo político y no hay políticas públicas posibles ni de personal ni de cualquier otro tipo**» (RAMIÓ 2013, pág. 6). En otras palabras, «no hay política sin dirección. No hay dirección sin directivos» (LOSADA 1995, pág. 408).

Sin embargo, las cosas no siempre funcionan todo lo bien que debieran, más bien al contrario, se considera que una de las mayores dificultades para precisar con nitidez la figura del directivo estriba precisamente en la sistematización de las relaciones entre política y Administración (MAESO 2010, pág. 76; VILLORIA y DEL PINO 2009, págs. 493 y ss.).

Como se apuntaba en el apartado relativo a las consideraciones históricas, el sistema de cesantías dejó de estar institucionalizado en España desde el Estatuto de Maura de 1918, cuando se estableció el principio de la inamovilidad en la condición de funcionario, excepción hecha de los tiempos de la dictadura.

Ahora bien, en los primeros años de la democracia, y desde entonces hasta ahora, «el *spoil system* se trasladó hacia los puestos directivos de la Administración (altos cargos) o hacia los puestos de mando de la función pública» (JIMÉNEZ 2006, pág. 6). Aquí hay que distinguir entre los **altos cargos**, cuyo nombramiento es de cariz marcadamente político, se efectúa por ello mediante **real decreto del Consejo de Ministros**²², y para los que no están establecidos requisitos específicos para su elección (ni de experiencia, ni titulación académica, ni otras cualidades), de los **puestos directivos ocupados por funcionarios públicos**, cuyo nombramiento se efectúa **mediante el sistema de libre designación** que implica una selección sesgada en cuanto a los candidatos (solo funcionarios) pero cuya última decisión depende de la confianza del alto cargo (confianza política). Es lo que algunos autores denominan «*spoil system de circuito cerrado*» (JIMÉNEZ 2006, pág. 6; MAESO 2010, pág. 85; RAMÍO 2006, pág. 6) o «*spoil system* funcionarizado» (MAESO 2010, pág. 75).

Es cuando menos llamativo que desde que se instaurara este sistema de provisión en el año 1964²³, **el legislador no haya empleado eufemismo alguno para referirse a esta figura**. Por el contrario, siempre ha sido claro en denominar lo que realmente supone la libre designación: nombramiento y cese discrecionales, por lo que la condición de directivo público podría calificarse actualmente como de «precaria» e, incluso, de «fugaz» (MAESO 2010, pág. 95).

3.2.4. Estilo de dirección y motivación²⁴

Esta cuestión hace referencia a las habilidades directivas. Ya se ha indicado que no todos los funcionarios superiores son directivos públicos, pero es que, además, **tampoco todos están igual-**

²² Así lo establecen los artículos 15.2, 16.3, 17.3 y 18.2 de la LOFAGE, en relación con los subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos y directores generales, respectivamente.

²³ Artículo 56 de la LFCE: «Los puestos vacantes en cada localidad y correspondientes a los Cuerpos generales se proveerán por concurso de méritos entre funcionarios, salvo los que excepcionalmente se califiquen, a propuesta de la Comisión Superior de Personal, como de *libre designación*». Posteriormente se refieren a esta forma de provisión tanto la Ley 30/1984 (art. 20, todavía en vigor), que deroga el artículo 56 de la LFCE en su disposición derogatoria primera.A, como el EBEP (art. 80).

²⁴ Motivar a las personas es la habilidad que desearía la mayor parte de los directivos que gestionan recursos humanos (LONGO 2001, pág. 5).

mente capacitados para llevar a cabo funciones directivas con la misma destreza, ni todos tienen una cualificación profesional contrastada» (Informe de la Comisión EBEP 2005, pág. 68)²⁵.

Por lo tanto, la pregunta que procede formular en este punto es ¿qué habilidades o cualidades debe tener un directivo público? Precizando ahora lo que se indicó en el apartado tercero anteriormente expuesto, en relación con los roles del directivo, procede indicar que el estilo de dirección o las **funciones de un directivo público** se pueden concretar en: **iniciar, planificar, dirigir, coordinar y controlar** las actuaciones del ámbito administrativo que tiene atribuido (RAMÍO 2013, pág. 42).

El **directivo público** es el elemento visible de la unidad administrativa y desenvuelve su tarea en una **doble dimensión**: **externa**, porque es el nexo de unión de dicha unidad con el exterior, e **interna**, porque es el líder y ocupa los puestos más altos en la jerarquía del órgano de que se trate. Desde esta doble perspectiva, el directivo posee una autoridad formal que le configura como el principal gestor de la información de su entorno.

Ahora bien, ¿qué se entiende por dirección y liderazgo? Ambos conceptos se pueden definir como «el proceso de influencia recíproco en el cual uno de los miembros del grupo (líder) ejerce un mayor grado de influencia que el que el grupo en su conjunto ejerce sobre él cuando el contexto en el que se desarrolla dicho proceso así lo demanda, logrando de esta manera la orientación de todos hacia el logro de unos objetivos comunes previamente establecidos» (SÁNCHEZ 2008, pág. 11).

Por otro lado, la expresión «estilo de dirección y liderazgo» introduce un matiz cualitativo a la definición anterior ya que hace referencia a la manera en la cual el dirigente lleva a cabo dicha dirección y liderazgo. El estilo puede consistir en prestar atención a las tareas (resultados) y/o las personas (recursos humanos) (BRIONES 2011, pág. 2): en el primer caso el estilo se centra en la consecución de los objetivos y en el segundo en generar un ambiente laboral agradable.

En este sentido, es preciso hacer referencia a una cuestión que quizá no despierta gran interés en la práctica pero que posee una gran relevancia para el ejercicio de la función directiva y, por ende, para el devenir de la propia Administración pública. Se trata de la tarea del directivo como gestor de los recursos humanos que tiene a su disposición, «este es el punto débil de una buena parte de los responsables administrativos que, si bien conocen correctamente las características técnicas y administrativas de su puesto, carecen de la formación necesaria para dirigir y motivar al personal e incluso también para comunicarse con él» (RAMÍO 2013, pág. 42).

De hecho, los mismos empleados públicos no reaccionan ni rinden igual ante un jefe u otro, siendo así que el cambio en los puestos directivos tiene un importante impacto en la organiza-

²⁵ El informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público fue entregado al entonces ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla (2004-2007), el 25 de abril de 2005 por el presidente de la Comisión, Miguel Sánchez Morón.

ción, el cual se minusvalora o, directamente, no se tiene en cuenta debido a las dificultades que presenta su determinación. Las organizaciones son entes complejos cuya configuración dependen en gran medida de las personas que forman parte de la misma. Por lo tanto, **es crucial que el directivo**, ya sea público ya sea privado, tenga en cuenta y **sepa gestionar este factor humano**²⁶, **puesto que de ello dependerá en buena medida el logro de resultados.**

Así las cosas, y desde el punto de vista de la importancia del estilo de dirección orientado hacia las personas, se pueden clasificar los estilos de dirección y liderazgo en tres grupos (RAMIÓ 2013, pág. 43):

- a) **El liderazgo autocrático:** Supone que el dirigente toma las decisiones sin contar con sus recursos humanos y justifica sus actuaciones en la legitimidad que le otorga el cargo. Este estilo no incide positivamente en la motivación de los trabajadores.
- b) **El liderazgo *laissez faire*:** Aquí el directivo hace dejación de la responsabilidad que le corresponde asumir por su posición, normalmente a través del mal uso de la técnica de la delegación, abusando de su empleo. Solo actúa en momentos puntuales y por razones de urgencia. Este estilo provoca una gran inseguridad en los colaboradores/empleados más cercanos y la asunción en ellos de un plus de tareas y responsabilidad, por lo que tampoco favorece la motivación del personal.
- c) **El liderazgo participativo:** En este estilo de liderazgo el dirigente no solo tiene en cuenta las opiniones de sus colaboradores sino que justifica fundadamente sus decisiones. Este liderazgo introduce elementos de gobernanza (RAMIÓ 2006, pág. 4) en la función directiva, si bien no significa que las decisiones sean consensuadas ya que es el líder el que toma las decisiones y asume toda la responsabilidad, sin perjuicio, como se ha apuntado, de que previamente haya tenido en cuenta a su personal. Como consecuencia, este tipo de liderazgo influye positivamente en la motivación de los empleados.

Los estilos de dirección y liderazgo más frecuentes en las organizaciones públicas son el autocrático y el *laissez faire*. Ello se debe, fundamentalmente, a la nota apuntada con anterioridad de las carencias de muchos directivos públicos en materia de dirección y gestión de recursos humanos. Carencias que son tanto formativas como debidas a la falta de experiencia (al no ser la experiencia un requisito para acceder a los puestos directivos).

²⁶ La gestión de los recursos humanos es una parte de la función directiva (LONGO 2001, pág. 7).

Estilo de dirección	Características	Efectos motivadores
Liderazgo autocrático	Proceso de toma de decisiones cerrado, unilateral e impositivo.	Negativos.
Liderazgo <i>laissez faire</i>	Tímida asunción de responsabilidad y exceso de delegación.	Negativos.
Liderazgo participativo	Proceso decisorio abierto y clara asunción de responsabilidades.	Positivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de RAMÍO (2013).

4. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL

4.1. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

En este apartado se centrará la atención en cuál ha sido el tratamiento normativo que ha tenido el directivo público a nivel de la AGE, así como su régimen jurídico actual. Lo que se pretende es comprobar si la importancia que, aquí se defiende, tiene el directivo público, ha sido reflejada por las normas que históricamente han tratado aspectos relacionados con la función pública.

A continuación se analizarán las normas más relevantes que se han dictado sobre la materia.

4.1.1. Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964

Como se apuntó al comienzo, la primera vez que se acuñó el término «directivo» fue en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE). En concreto, el artículo 23.3, todavía en vigor, establece que «Los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Deberán poseer título de enseñanza superior universitaria o técnica. *Las plazas de mayor responsabilidad de este Cuerpo que previamente se clasifiquen como tales se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten diploma de directivos*²⁷. La obtención del diploma determinará una consideración adecuada de estos funcionarios a efectos de remuneración».

²⁷ Una previsión similar se establecía en el artículo 53.1 b) de la misma ley, actualmente derogado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (disp. derog. primera).

Sin embargo, la aplicación práctica de esta previsión se vio truncada porque **únicamente permitía el acceso al «diploma de directivos» a los funcionarios de un Cuerpo en concreto, los Técnicos de Administración Civil (TAC)**, que la propia ley creó como Cuerpo general. Por lo tanto, al menos en teoría, solo habilitaba a estos funcionarios el desempeño de funciones directivas, sin tener en cuenta un gran número de funcionarios de Cuerpos especiales, que se regulaban en el artículo siguiente²⁸, el cual no recogía una previsión similar.

En ese momento, los Cuerpos especiales eran los dominantes, muchos se consideraban a sí mismos como Cuerpos de élite, y, como no podía ser de otro modo, se opusieron a quedar fuera de los puestos decisorios. Esta situación generó una importante reafirmación corporativista en la AGE, máxime teniendo en cuenta que el modelo de función pública de esta ley es el cerrado o de Cuerpos. Como consecuencia, **las funciones directivas se patrimonializaron de facto** (JIMÉNEZ 2007, pág. 2) **por determinados Cuerpos de élite** (BRIONES 2011, pág. 5; SÁNCHEZ 2008, pág. 104) y esta situación puede decirse que se mantiene en la **actualidad plenamente vigente**, siendo catalogada como **«corporativización intensiva de la alta administración»** (JIMÉNEZ 2006, pág. 11).

Con estos precedentes, se puede concluir señalando que, a pesar del esfuerzo del legislador de 1964 por introducir la figura del personal directivo en la Administración, este no pasó de un mero conato, teniendo como consecuencia un evidente fracaso en la introducción de la función directiva en España (JIMÉNEZ 2006, pág. 5).

4.1.2. Constitución Española

La siguiente norma que debe ser traída a colación en este apartado es la propia Constitución Española ya que, sin hacer referencia al personal directivo, estableció, a partir de 1978, los principios básicos de referencia que regirán e inspirarán la función pública de la Administración democrática. En este sentido, dos son los preceptos que merecen especial atención: el artículo

Actualmente, *Galicia* en su Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia, *recupera el diploma de directivos para ocupar puestos de la Administración gallega por libre designación*, pues, según determina su artículo 29.2: «Por este sistema se cubrirán aquellos puestos que así se determinen en las relaciones de puestos de trabajo. Para el desempeño de puestos de trabajo de libre designación que así se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, atendiendo a la función a desempeñar, será requisito necesario estar en posesión del diploma de directiva o directivo expedido por la Escuela Gallega de Administración Pública o equivalente dado por otras instituciones públicas que habilite para el ejercicio del puesto de trabajo de que se trate». Por una opción muy similar se ha decantado el legislador balear, en su Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública, en su artículo 35.3.

²⁸ Artículo 24.1 de la LFCE: Son funcionarios de Cuerpos especiales los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada.

23.2²⁹, que establece el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos, derecho que es igual para todos, y el artículo 103.2, en virtud del cual «La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el **acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad**, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

En el marco de estas proclamaciones constitucionales va a construirse todo el elenco normativo sobre la materia de los últimos 35 años. Téngase en cuenta que **desde la LFCE hasta la CE transcurrieron 24 años sin que se produjeran innovaciones de carácter jurídico en esta materia**, si bien, ello no implicó la negación del directivo público sino que la existencia de estos se producía por la vía de los hechos, a través de su nombramiento por criterios de confianza política, o bien por la vía del derecho, mediante su nombramiento por libre designación, siendo más frecuente la primera de estas opciones. En definitiva, la «**función directiva era ejercida en régimen de monopolio por los partidos políticos**» (JIMÉNEZ 2006, pág. 8).

4.1.3. Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984

El siguiente hito en el camino de la figura del directivo público se produce con la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que derogó gran parte de la LFCE pero permitió la vigencia de algunos de sus preceptos. **La LMRFP, en su redacción original, no hacía mención a la figura del directivo** a lo largo de su articulado.

No obstante, como consecuencia de la **Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio**, que declaró inconstitucional parte del artículo 15 de la LMRFP³⁰, se dictó la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la LMRFP, que introdujo una **nueva redacción del artículo 20.1 b) que es el que se refiere a la libre designación**. En concreto, la redacción actual tras la modificación establece que «*podrán cubrirse* por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones.

²⁹ Artículo 23.2 de la CE: los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

³⁰ La redacción inicial del artículo 15 de la LMRFP señalaba que eran las RPT las que determinaban los requisitos para el desempeño de cada puesto y que estos requisitos serían fijados por la Administración «debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos». Este inciso entrecorillado significaba, en la práctica, que quedaba en manos de la Administración determinar qué puestos debían ser servidos por funcionarios y cuáles por personal laboral, sin fijación de pauta o límite directo alguno. El *régimen funcional y el laboral* se convertían, de hecho, en *intercambiables*. Por eso precisamente el Tribunal Constitucional falló que el citado inciso era *inconstitucional*, así se expresaba en el fundamento de derecho 3.º de la sentencia: «Habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18.º) habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública» (MARTÍN 2007, pág. 1.583).

En la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, solo **podrán cubrirse por este sistema los puestos** de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros **de carácter directivo** o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo».

La relevancia práctica de esta previsión se encuentra en el hecho de que reconoce, **por primera vez en nuestra legislación, la existencia de puestos directivos, previendo para ellos la cobertura mediante libre designación**. A pesar de que este sistema era facultativo («podrán cubrirse...»), se ha convertido en una constante en la AGE que **los puestos directivos o de especial responsabilidad se provean previa convocatoria de la libre designación correspondiente**.

4.1.4. Ley de Organización y Funcionamiento de la Agencia General del Estado de 1997

Posteriormente, como reflejo de los aires de reforma que quería implementar el nuevo ejecutivo tanto en la Administración como en el modelo de función directiva, se aprobó la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Resulta muy clarividente, a estos efectos, la declaración que efectúa en su **exposición de motivos** ya que una de las razones que inspiraron su promulgación fue la de **profesionalizar la función directiva**³¹.

En este sentido, en su artículo 6 hace un intento de clarificar la cuestión directiva estableciendo una distinción entre **órganos superiores y directivos**. Los primeros son los ministros y secretarios de estado, y los segundos son los subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales. Asimismo, son órganos directivos los delegados y subdelegados del Gobierno en la Administración periférica y los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales³². Todos los órganos directivos

³¹ Apartado VIII exposición de motivos LOFAGE: «Como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la Ley consagra el *principio de profesionalización* de la Administración General del Estado, en cuya virtud los Subsecretarios y Secretarios generales técnicos, en todo caso, y los Directores generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de *nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior*. Además, a los Subdirectores generales, órganos en los que comienza el nivel directivo de la Administración General del Estado, también la Ley les dispensa un tratamiento especial para subrayar su importancia en la estructura administrativa».

³² Están sometidos a su normativa específica. Así, *los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales son nombrados por real decreto del Consejo de Ministros*, previa propuesta del ministro de Asuntos exteriores y de Cooperación y acreditación ante Su Majestad el Rey (con algunas pequeñas diferencias en el caso de los representantes permanentes ante organizaciones internacionales a resultas de su condición o no de embajador). V. artículos 13.1 y 18.1, entre otros, del Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, de Organización de la Administración General del Estado en el Exterior.

tienen la condición de alto cargo, excepto los subdirectores generales y asimilados, que son puestos que marcan la frontera entre lo político y lo profesional, de ahí que sean considerados como directivos «politécnicos» (RAMIÓ 2006, pág. 17).

De la regulación que la LOFAGE hace del personal directivo y de su pretendida «profesionalización», destacan dos cuestiones:

- a) El nombramiento de dicho personal se produce atendiendo a «criterios de competencia profesional y experiencia» (art. 6.10).
- b) No todos tienen que ser funcionarios públicos, como sucede con los secretarios generales, los delegados del Gobierno (ambos con rango de subsecretario)³³ y algunos directores generales³⁴.

Respecto de la primera cuestión, no se establece en instrumento normativo alguno cuáles son los concretos requisitos para acreditar la **competencia y experiencia** (MAESO 2010, pág. 89); por lo tanto, estos criterios se articulan en la práctica como verdaderos **conceptos jurídicos indeterminados** (BRIONES 2011, pág. 4 *in fine*), **cuya concreción queda en manos del alto cargo competente**, lo cual «contribuye de forma evidente, por una parte, al fenómeno de la politización de los funcionarios y, por otra parte, a la funcionarización de la política» (RAMIÓ 2006, pág. 6). En definitiva, **el modelo directivo que establece la LOFAGE descansa en la idea de la confianza política** (JIMÉNEZ 2006, pág. 11).

En cuanto a la segunda cuestión, es el reflejo de que el pretendido modelo LOFAGE de «profesionalización» de la dirección pública, basado en la ocupación de puestos directivos por funcionarios de carrera del subgrupo A1, no es perfecto³⁵, sino que presenta una importante influencia de la tradición histórica de permitir la entrada de personas externas por el solo nombramiento discrecional de carácter político (Informe de la Comisión EBEP 2005, pág. 68; JIMÉNEZ 2007, pág. 13). En el caso de las direcciones generales, cabe de manera excepcional su ocupación por personas que no ostenten la condición de funcionarios públicos superiores, ahora bien esta excepción no alcanza a los requisitos relativos a la competencia profesional y experiencia y,

³³ Artículos 6.3 y 16.3 de la LOFAGE, respectivamente.

³⁴ Artículo 18.2 de la LOFAGE: «Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario».

³⁵ «No es lo mismo funcionarizar que profesionalizar» (MAESO 2010, pág. 90).

además, deberá basarse en «hechos objetivos y concretos, sin que sean suficientes consideraciones abstractas o genéricas de juicios de valor» (STS de 18 de diciembre de 2010, F. J. 2.º y 3.º)³⁶.

4.1.5. Breve referencia a la Ley 57/2003 y a la Ley 28/2006

Así las cosas, en el año 2007 se dicta la norma más relevante en la materia, no solo por lo que respecta a la función directiva, sino también al empleo público en su conjunto: el EBEP. No obstante, entre esta norma y la LOFAGE es preciso hacer una sucinta referencia a dos instrumentos normativos: la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

La primera de estas leyes se inspiró en el modelo de función directiva establecido por la LOFAGE, por tanto, distingue, para los municipios de gran población, entre órganos superiores y directivos³⁷ y pretende profesionalizar la dirección pública local mediante la reserva de determinados puestos a funcionarios de Cuerpos superiores, sin perjuicio de que los puestos de director general y de coordinador general podrán ser ocupados por personal externo (JIMÉNEZ 2006, pág. 13).

Por su parte, la Ley 28/2006 dedica su artículo 23 al personal directivo, siguiendo el modelo LOFAGE, ya que los dirigentes de las agencias serán nombrados en función de criterios que

³⁶ Esta sentencia anula disposiciones de seis reales decretos de estructura que incumplían la reserva funcionarial, por considerar que en dichos supuestos no cabía la excepcionalidad permitida por el artículo 18.2 de la LOFAGE. El procedimiento fue incoado por FEDECA (Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado).

³⁷ Artículo 1.4 de la Ley 57/2003: «Son órganos superiores y directivos municipales los siguientes:

A) *Órganos superiores*:

- a) El Alcalde.
- b) Los miembros de la Junta de Gobierno Local.

B) *Órganos directivos*:

- a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.
- d) El titular de la asesoría jurídica.
- e) El Secretario general del Pleno.
- f) El interventor general municipal.
- g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

2. Tendrán también la consideración de *órganos directivos, los titulares* de los máximos órganos de dirección de los *organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales*, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b)»

atiendan a la competencia profesional y la experiencia, siendo preferible su designación entre funcionarios. En concreto, dicho precepto establece lo siguiente:

«1. El **personal directivo de las Agencias Estatales es el que ocupa los puestos de trabajo determinados como tales en el Estatuto de las mismas en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia** de las tareas a ellos asignadas.

2. El personal directivo de las Agencias Estatales es **nombrado y cesado por su Consejo Rector** a propuesta de sus órganos ejecutivos, atendiendo a **criterios de competencia profesional y experiencia** entre titulados superiores **preferentemente funcionarios**, y mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad.

El proceso de provisión podrá ser realizado por los órganos de selección especializados a los que se refiere el apartado 1 del artículo 20, que formularán propuesta motivada al Director de la Agencia Estatal, incluyendo tres candidatos para cada puesto a cubrir.

Cuando el personal directivo de las Agencias tenga la condición de funcionario permanecerá en la situación de servicio activo en su respectivo Cuerpo o Escala o en la que corresponda con arreglo a la legislación laboral si se trata de personal de este carácter.

3. El Estatuto de las Agencias Estatales puede prever **puestos directivos** de máxima responsabilidad a cubrir, en **régimen laboral, mediante contratos de alta dirección**.

4. El personal directivo está *sujeto*, en el desarrollo de sus cometidos, *a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados* en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.

5. El personal directivo *percibe una parte de su retribución como incentivo de rendimiento*, mediante el complemento correspondiente que valore la productividad, de acuerdo con los criterios y porcentajes que se establezcan por el Consejo Rector, a propuesta de los órganos directivos de la Agencia Estatal».

Esta ley introduce una serie de **notables novedades que implican un importante paso hacia la institucionalización de la función directiva**, como la determinación de los puestos directivos en atención a unas circunstancias concretas (especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas) y la vinculación de una parte del salario del directivo a su rendimiento (JIMÉNEZ 2007, pág. 8).

4.1.6. Estatuto Básico del Empleado Público de 2007

El hito normativo más destacado se produce en el año 2007 con la publicación del EBEP³⁸. La pretensión de dicha norma no es otra que institucionalizar la dirección pública, lo cual se pone

³⁸ Se daba así cumplimiento, *casi treinta años después*, al mandato del artículo 103.3 CE.

de manifiesto en su exposición de motivos cuando establece que el personal directivo «está llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos. Aunque por fortuna, no han faltado en nuestras Administraciones funcionarios y otros servidores públicos dotados de capacidad y formación directiva, conviene **avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal**, como ya sucede en la mayoría de los países vecinos».

En concreto, dedica a la función pública directiva el **artículo 13**, que forma parte del subtítulo I, denominado «Personal directivo», enmarcado en el título II que se dedica a las «Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas». Por la posición sistemática de este precepto, podría entenderse que el personal directivo no constituye una clase de personal al servicio de las Administraciones públicas, ya que no se regula junto al resto de empleados públicos. Sin embargo, como se apuntaba en el capítulo anterior, se considera que, en realidad, **el personal directivo es un tipo de empleado público pero con un régimen diferenciado en cuestiones como, por ejemplo, la selección, cese, provisión de puestos, régimen disciplinario o negociación colectiva** (Informe Comisión EBEP 2005, pág. 234; JIMÉNEZ 2007, págs. 8-9; JIMÉNEZ 2006, pág. 23).

Una cuestión llamativa a primera vista es que el artículo 13 del EBEP se denomina «**personal directivo profesional**»³⁹, por lo que introduce un calificativo muy relevante en lo que aquí respecta. Del mismo, se pueden extraer dos consecuencias (JIMÉNEZ 2007, pág. 12):

- a) Supone el reconocimiento expreso, por parte del legislador, de la existencia de personas en la Administración con capacidad, experiencia y habilidad suficiente para dirigir los destinos de la misma, dedicándose plenamente a ello.
- b) ¿Quiénes son los directivos públicos «profesionales»? Como se ha señalado con anterioridad, hay que distinguir entre los que ocupan puestos de designación política (altos cargos), de aquellos que ejercen funciones más bien ejecutivas y están subordinados a los anteriores. La diferencia básica se encuentra en el sistema de nombramiento, sin perjuicio de lo cual, ambos son directivos públicos (MAESO 2007, pág. 90).

Una vez realizadas estas consideraciones iniciales, procede hacer referencia al contenido del artículo 13 del EBEP, el cual establece, literalmente, lo siguiente:

«El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el **régimen jurídico específico** del personal

³⁹ Es el EBEP la primera norma que contempla expresamente al personal directivo y lo califica de profesional.

directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

2. **Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad**, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección».

De lo que aquí se preceptúa, destacan las siguientes consideraciones:

- a) Se le **atribuye a órganos del Poder Ejecutivo el desarrollo de esta disposición**, que ejercerá, como no puede ser de otro modo, a través de la norma reglamentaria correspondiente⁴⁰. Además, esta atribución es flexible en la medida que no supone un acto debido para estos, ya que utiliza el verbo «podrán establecer» (MAESO 2010, págs. 29-35), lo que convierte al EBEP en una «norma blanda» (JIMÉNEZ 2006, pág. 24). Ahora bien, conviene aclarar que **esto no excluye que sea el legislador el que determine el concreto régimen jurídico del personal directivo**, máxime teniendo en cuenta el principio de reserva de ley que atañe al estatuto de los funcionarios públicos ex artículo 103.3 de la CE y que, en su caso, la norma reglamentaria deberá respetar (MAESO 2010, págs. 23-24; JIMÉNEZ 2007, pág. 13).
- b) El apartado primero intentar ofrecer una definición de personal directivo y lo vincula al desempeño de funciones directivas. Por lo tanto, solo ese personal, y no otro, tendrá la consideración de directivo. Ahora bien, serán las normas de cada Administración Pública las que determinen a qué puestos les corresponde el ejercicio de dichas funciones. En definitiva, **el concepto de directivo público no**

⁴⁰ Algunos autores consideran que esta remisión a los poderes ejecutivos constituye un supuesto claro de «deslegalización» por parte del EBEP (MARTÍN 2007, pág. 1.521; MAESO 2010, pág. 28).

queda claro en el EBEP (JIMÉNEZ 2007, pág. 15; MAESO 2010, pág. 100; NÚÑEZ 2012, pág. 117).

- c) Somete el nombramiento a los principios de **mérito y capacidad**, junto con el de **idoneidad, que constituye una novedad** en este punto. Además, la designación debe llevarse a cabo mediante procedimientos públicos que permitan la concurrencia de candidatos. Esta previsión del apartado segundo es importante porque **avanza en la línea de la profesionalización**, apartándose de la tradicional confianza como único criterio de selección (MAESO 2010, págs. 100-101).
- d) Contempla como un mandato la **evaluación de los directivos, que versará sobre los resultados de su gestión en relación con los objetivos que tuviera marcados**. Esta previsión es una muestra del intento del EBEP por plasmar los **principios básicos que inspiran la modernización administrativa**: eficacia, eficiencia y asunción de la responsabilidad derivada de la gestión de los asuntos públicos.
- e) Quedan **excluidas de la negociación colectiva las condiciones del personal directivo**⁴¹, que se determinarán unilateralmente por la propia Administración (JIMÉNEZ 2006, pág. 21).
- f) Contempla la **posibilidad de que la dirección pública se nutra de personal de la empresa privada**, en cuyo caso se producirá una vinculación contractual a través de la figura del contrato especial de alta dirección⁴². Esto supone, desde un punto de vista sistemático, el reconocimiento por parte del legislador de que **la función directiva no implica necesariamente el ejercicio de potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales**, ya que estos supuestos se reservan en exclusiva a los funcionarios⁴³ (MAESO 2007, pág. 102).

4.1.7. Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo

Por último, merece especial atención en este recorrido normativo el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y direc-

⁴¹ Esta previsión se reitera en el artículo 37.2 c) del EBEP, que excluye de la obligatoriedad de la negociación «La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo».

⁴² Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección.

⁴³ Artículo 9.2 del EBEP: «En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca».

tivos en el sector público empresarial y otras entidades. En virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del EBEP, estos entes quedan fuera del ámbito de aplicación del mismo.

La mayor virtualidad de esta norma se encuentra en que distingue y define dos figuras de estas entidades: máximo responsable y directivos⁴⁴. Los primeros que sean consejeros o administradores estarán vinculados por un contrato mercantil y los segundos, así como el resto de los máximos responsables, por un contrato laboral de alta dirección. Asimismo, establece unos topes en cuanto a su retribución básica y hace depender otros conceptos retributivos de dos complementos (art. 7 RD 451/2012): el de puesto (retribuye las características del puesto y sus funciones) y el variable (es potestativo y atiende a la consecución de objetivos).

Norma	Principales características en relación con la función pública directiva
Ley de Funcionarios Civiles del Estado (1964)	Es la primera en recoger el término «directivo», ligado a un diploma para su ejercicio.
Constitución Española (1978)	Acceso a la función pública de acuerdo los principios de mérito y capacidad.
Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (1984)	Establece que los puestos directivos o de especial responsabilidad se proveen mediante libre designación.
Ley de Organización y Funcionamiento de la AGE (1997)	Trata de profesionalizar la función directiva y establece cuáles son los órganos superiores y los órganos directivos.
Ley 57/2003, de 16 de diciembre	Distingue, para los municipios de gran población, entre órganos superiores y directivos.
Ley 28/2006, de 18 de julio	Regula el régimen de acceso a puestos directivos en las agencias estatales.
	.../...

⁴⁴ Artículo 3.1 del Real Decreto 451/2012: «A los efectos de este real decreto, se entenderá por:

- a) *Máximo responsable*: el Presidente ejecutivo, el consejero delegado de los consejos de administración o de los órganos superiores de gobierno o administración de las entidades previstas en la letra a) del apartado 2 del artículo 2 de este real decreto con funciones ejecutivas o, en su defecto, el Director General o equivalente de dichos organismos o entidades.

En las sociedades mercantiles estatales en las que la administración no se confie a un consejo de administración será máximo responsable quien sea administrador.

- b) *Directivos*: son quienes formando parte del consejo de administración, de los órganos superiores de gobierno o administración, o actuando bajo su dependencia o la del máximo responsable, ejercitan funciones separadas con autonomía y responsabilidad, solo limitadas por los criterios e instrucciones emanadas del máximo responsable o de los citados órganos de las entidades previstas en las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 2 de este real decreto».

Norma	Principales características en relación con la función pública directiva
.../...	
Estatuto Básico del Empleado Público (2007)	Pretende institucionalizar la dirección pública, a la que dedica por entero su artículo 13.
Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo	Distingue dos órganos en los entes del sector público empresarial: máximo responsable y directivos.
Fuente: Elaboración propia.	

5. PROPUESTAS DE FUTURO Y CONCLUSIONES

El establecimiento de un régimen jurídico claro y preciso del personal directivo público⁴⁵ es, como se ha puesto de manifiesto, un asunto complejo⁴⁶ pero, simultáneamente, de gran transcendencia para las Administraciones públicas.

Partiendo de lo que ya existe, y **con el fin de que se produzca la institucionalización definitiva de la dirección pública en España**, es preciso que los próximos proyectos que aborden esta cuestión, ya sean legales o reglamentarios, tengan en cuenta una serie de aspectos relevantes.

Considero que las **líneas directrices de futuro** que deben guiar el necesario desarrollo normativo que culmine con la aprobación del Estatuto del Directivo Público⁴⁷ de la AGE son las siguientes:

- a) **Diseño de puestos y perfiles directivos:** El modelo LOFAGE supuso un avance en su momento al establecer una serie de puestos a los que atribuye el calificativo de «directivos». No obstante, dicho modelo no alcanza a la totalidad de la compleja realidad administrativa, por lo que **es necesario que el Estatuto del Directivo Público defina claramente y con precisión cuáles son los puestos directivos**. Simultáneamente, es también una necesidad que se determinen los **perfiles profesionales adecuados para el ejercicio de las funciones directivas** de cada uno de esos puestos.

⁴⁵ Es lo que MAESO denomina la «cuestión directiva» (2010, págs. 76 y ss).

⁴⁶ También calificado en todo o en parte como «poliédrico» (MAESO 2010, pág. 86; CATALÁ 2005, pág. 218, respectivamente).

⁴⁷ En mayo de 2013 el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados presentó una proposición no de ley en la que pide al Gobierno la aprobación de un Estatuto del Directivo Público.

El acceso a los puestos directivos se efectuará por mérito, capacidad, idoneidad y a través de un procedimiento reglado que garantice la publicidad y concurrencia, tal y como ya establece el EBEP.

- b) **Retribución:** El sistema actual de retribución de los puestos catalogados con el máximo nivel (el 30) presenta una gran variedad de matices, produciéndose divergencias incluso en puestos con similar responsabilidad, estructura organizativa y complejidad técnica. **Las diferencias entre ministerios son difícilmente justificables**, por no hacer referencia a las existentes con los puestos directivos del sector privado⁴⁸.

En este aspecto, debe prestarse una **atención especial a la evaluación y control de los resultados** de la actuación realizada por los directivos públicos, lo cual es decisivo como baremo de ponderación de su gestión y permitirá bien la asignación de incentivos económicos o bien la finalización de sus servicios como directivo.

- c) **Modelo de función pública directiva:** El futuro Estatuto deberá fijar si el modelo será **cerrado** y, por tanto, solo podrán ser directivos los funcionarios de carrera, bien si quienes toman las decisiones son personas irrogadas únicamente del requisito de la confianza política (modelo **politizado**) o bien si opta por un sistema mixto (modelo **gerencial**), que permita la entrada de personas ajenas a la función pública pero que tengan el perfil idóneo para el desempeño de un puesto directivo en la Administración (BRIONES 2011, pág. 14).

Como ya se ha indicado, y por reminiscencias corporativistas originadas en la etapa preconstitucional, el sistema actual instaurado en la LOFAGE se basa en la ocupación de los puestos directivos exclusivamente por funcionarios de carrera del subgrupo A1, salvo en los supuestos de los secretarios generales, delegados del Gobierno y, en determinadas circunstancias, los directores generales. Dicho de otro modo, es un sistema basado en el corporativismo⁴⁹ de determinados Cuerpos funcionariales considerados de élite: aquellos para cuyo acceso se ha requerido el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

La profesionalización así establecida se presenta insuficiente en nuestros días, ya que **la complejidad creciente de las demandas sociales requiere de directivos públicos que estén a la altura de los nuevos tiempos**, directivos que si son nombrados por mérito y capacidad lo normal será que tengan la cualidad de altos funcionarios, pero puede haber honrosas excepciones. **Debemos abandonar los**

⁴⁸ Entre los departamentos ministeriales puede haber diferencias salariales de hasta el 25% y en relación con los directivos de empresas privadas este margen se amplía a más del 30% (CATALÁ 2005, pág. 222).

⁴⁹ Según la RAE, corporativismo es la «tendencia abusiva a la solidaridad interna y a la defensa de los intereses del cuerpo». Por lo tanto, es *incompatible con la total objetividad* para servir los intereses generales.

complejos y buscar a los mejores para los puestos más decisivos⁵⁰, solo así se conseguirá lo propugnado en la exposición de motivos del EBEP de que el directivo público sea un «factor decisivo de modernización administrativa». **Nada debe hacernos temer si, en virtud del procedimiento establecido, se nombra a una persona con experiencia acreditada en el sector privado.** El Estatuto tiene que poner el acento en la correlación entre las características del puesto directivo y el perfil del candidato a ocuparlo, siendo decisivo, por encima de si se ha aprobado una oposición del subgrupo A1, aspectos como la capacidad, actitud, aptitud, valía, experiencia, cualidades, habilidades y destrezas directivas. Comparto totalmente la afirmación de que **«la cualificación directiva no es patrimonio de ninguna administración»** (CATALÁ 2005, pág. 219).

No quiero decir con ello que se establezca un sistema totalmente permeable sino que la selección de los candidatos debe tener en cuenta **criterios objetivos** (igualdad, mérito, capacidad, idoneidad) **que permitan la adecuación más perfecta posible entre el candidato y el puesto directivo.** Para ello, es fundamental que la selección se lleve a cabo por expertos, por lo que sería deseable que se abordara la cuestión relativa a la creación de **órganos de selección especializados para los candidatos a puestos directivos.** Estos órganos deberían dotarse de verdaderos expertos en selección de personal de alto nivel y actuarían con independencia funcional como una especie de **«headhunters» para la Administración.** Podría haber uno para toda la AGE o bien uno por cada departamento ministerial.

- d) **Evaluación:** El sistema de evaluación de los directivos **no debe confundirse con la evaluación del desempeño** regulada en el artículo 20 del EBEP⁵¹, la cual se re-

⁵⁰ Por ejemplo, ver Resolución de 5 de diciembre de 2013, de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se aprueban las bases y se convoca proceso selectivo para la provisión de puestos de trabajo de personal directivo (BOE del 11 de diciembre).

⁵¹ Artículo 20 del EBEP. La evaluación del desempeño:

«1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la *evaluación del desempeño de sus empleados.*

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se *mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.*

2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

3. Las Administraciones Públicas determinarán los *efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias* previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.

4. *La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño* de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.

fiere específicamente a cuestiones ajenas a la función directiva como la carrera horizontal o la remoción de puesto obtenido por concurso. **La evaluación propia de los directivos se debe regir por los principios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que hayan sido fijados.**

La evaluación debe estar directamente vinculada con los objetivos establecidos por la organización, así como con las prioridades estratégicas de cada momento, evitando, por tanto, la tendencia uniformizadora. Cada organización es distinta, en mayor o menor medida, de las otras. **El modelo que se adopte debe ser lo suficientemente flexible** para permitir, por un lado, adaptarse a cualquier organización, y, por otro, que sus resultados sean fácilmente comparables con los del resto de la AGE.

Esta evaluación, además de incidir en el aspecto retributivo de la manera a la que anteriormente se hacía referencia, **debe servir de garantía para la continuidad del directivo en los casos en los que cumpla los objetivos fijados.** De esta manera, se profundizaría notablemente en la profesionalización de la dirección pública.

- e) **Formación:** Esta cuestión está íntimamente ligada a la eficacia y a la eficiencia, ya que las circunstancias sociales y el propio entorno de las organizaciones públicas no son uniformes sino que se constituyen en entornos cambiantes y ello condiciona, especialmente, a los directivos, que deben adaptarse a los constantes cambios para prestar un servicio público de calidad, de manera eficaz y eficiente. **Es necesario disponer de directivos públicos capaces de tomar decisiones en entornos volubles** y que afronten los cambios con serenidad y firmeza.

Para ello, **es fundamental que la formación directiva** se aleje de los postulados tradicionales, de carácter puramente teóricos, y que **incluya aspectos prácticos, de intercambio de conocimiento entre distintas culturas organizativas, tanto públicas como privadas, que abarque, incluso, distintos niveles administrativos.** Además, no se puede olvidar, en un mundo globalizado, que la AGE lleva a cabo una intensa labor en coordinación con otras Administraciones, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea, por lo que **la dimensión formativa en idiomas extranjeros y en las TIC** deben ser, **junto con la potenciación de las habilidades directivas**, materias ineludibles y recurrentes en los planes de formación.

- f) **Igualdad:** Este concepto forma parte de una política transversal que incide directamente en la designación de los dirigentes públicos en la AGE. El futuro Estatuto

5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo».

deberá incorporar, por tanto, una previsión para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 52 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, coetánea del EBEP, en virtud del cual:

«El Gobierno atenderá al **principio de presencia equilibrada**⁵² **de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos** de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, considerados en su conjunto, cuya designación le corresponda».

A la espera de lo que pueda deparar el futuro, lo cierto es que los ciudadanos cada vez son más exigentes con el tipo de servicio que la Administración les presta y, por ello, reclaman la consecución por parte de esta de mayores niveles de eficacia, eficiencia y calidad, máxime en un contexto de crisis como el actual.

Para satisfacer dichas pretensiones, **es imprescindible contar con unos directivos públicos capaces, que dispongan de habilidades gerenciales** para llevar a cabo la modernización administrativa y que sean nombrados de conformidad con procedimientos públicos que garanticen el mérito, la igualdad, la capacidad, la idoneidad y la concurrencia.

Asimismo, los directivos públicos deberán someterse a la debida evaluación para verificar y controlar los resultados de su gestión en términos de eficacia, eficiencia y calidad. Esta evaluación determinará aspectos como la retribución, formación y continuación en el desempeño de la función.

Lo que aquí se propone solo es un pequeño avance puesto que para conseguir la implantación definitiva (institucionalización) de la función pública directiva se requiere, además de la aprobación del Estatuto correspondiente, y que se espera desde el año 2007, unos valores que caractericen **la cultura de la función directiva pública** y, además, un **apoyo total por parte de las instituciones**. Solo así podrán crearse las condiciones necesarias para la anhelada institucionalización de la figura del directivo público.

El proceso modernizador de las Administraciones públicas españolas y, en concreto, de la AGE **va a depender, en gran medida, del establecimiento de un régimen jurídico de la función pública directiva**, que permita a los directivos profesionales tomar las decisiones que les corresponden en un contexto que conduzca a los cambios que se proponen y que la sociedad necesita.

⁵² Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007: «Se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, *las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento*».

Una buena política pública es aquella que genera, con la mejor relación coste-eficacia, los resultados proyectados sin causar efectos no deseados. Por lo tanto, la buena gestión pública requiere que las políticas públicas se gestionen con eficacia, eficiencia y economía. En definitiva, **se requieren no solo buenos directivos que sean capaces de tomar decisiones, sino que estas decisiones sean las más adecuadas en cada situación.**

El deseo que expresara Pericles⁵³ afirmando que «**cuando un ciudadano se distingue por su valía, entonces se le prefiere para las tareas públicas, no a manera de privilegio, sino en reconocimiento de sus virtudes**» (POPPER 1994, pág. 101, citando a Tucídides), mantiene plena vigencia actualmente como idea que, sin llegar a la utopía, implica que en los asuntos públicos deben estar los mejores ya que probablemente sepan proveer mejor los intereses generales. Solo así se conseguirá una Administración capaz de cumplir con la razón de su existencia: servir con objetividad y satisfacción los intereses generales.

⁵³ Pericles (495-429 a. C.) gran político y orador ateniense, considerado el padre de la democracia clásica, efectuó su «Discurso Fúnebre» a finales del s. V a. C. con motivo de los atenienses caídos en la Guerra del Peloponeso contra los espartanos, entre los años 431 y 404 a. C. Este discurso fue recogido por Tucídides, general ateniense que participó en la guerra, en su obra *Historia de la Guerra del Peloponeso*.

Índice normativo y siglas

Constitución Española (CE).

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE).

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.

Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección.

Bibliografía

- ARENILLA SÁEZ, M. [2005]: «La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, págs. 33-54.
- BLANCO GAZTAÑAGA, C. [2005]: «La Carrera administrativa», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, págs. 199-2.010.
- BRIONES GAMARRA, O. [2011]: «Los nuevos perfiles directivos: el debate abierto por el estatuto básico del empleado público», *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*, <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/214/> (consultado el 25 de abril de 2014).
- CATALÁ POLO, R. [2005]: «Directivos Públicos», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, págs. 211-226.
- FERNÁNDEZ, A. [2013]: «El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos», *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), núm. 314, págs. 1-26.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. [1972]: *La Administración española*, Madrid: Alianza Editorial.
- GORRITI BONTIGUI, M. [2010]: «Los directivos públicos profesionales en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)», en L. Ortega y L. F. Maeso (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid: INAP, págs. 47-72.
- GUILLEN-CARAMÉS, J. y FUENTETAJA PASTOR, J. [2011]: «El principio de objetividad en la Función Pública (un análisis desde la jurisprudencia)», *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 289, págs. 151-182.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. [2007]: «La función directiva en el sector público español: tendencias de futuro», <http://aptabcn.org/attachments/article/26/funcion%20directiva%20202.pdf> (consultado el 25 de abril de 2014).
- [2006]: «Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)», http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/R_JIMENEZ_ASENSIO_DIRECTIVOS_PUBLICOS.pdf (consultado el 25 de abril de 2014).
- [1998]: *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*, Oñati: Editorial IVAP.
- LONGO MARTÍNEZ, F. [2002]: «El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional», *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043905.pdf> (consultado el 25 de abril de 2014).
- [2001]: «Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 19, págs. 193-218.
- LOSADA MARRODÁN, C. [1995]: «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la gestión directiva pública», *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 241-242, págs. 407-482.

MAESO SECO, L. F. [2010]: «Reflexiones en torno a la encomienda EBEP a favor de los ejecutivos para establecer el régimen del personal directivo profesional», en L. Ortega y L. F. Maeso (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP: págs. 19-46.

— [2010]: «La "cuestión directiva" y el régimen jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia», en L. Ortega y L. F. Maeso (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid: INAP, págs. 73-111.

MARTÍN REBOLLO, L. [2007]: *Leyes Administrativas*, Pamplona: Aranzadi.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [2005]: *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid: INAP, Colección Estudios Goberna.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [2013]: *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal*, Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

— [2013]: *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*, Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

MINTZBERG, H. [1983]: *La naturaleza del trabajo directivo*, Barcelona: Ariel.

NÚÑEZ MARTÍN, A. [2012]: *El nuevo directivo público: claves de liderazgo para la gestión pública*, Madrid: EUNSA.

POPPER, K. [1994]: *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona: Paidós Ibérica.

QUERMONNE, J-L. [1991]: *L'appareil administratif de l'État*, París: Seuil.

RAMIÓ MATAS, C. [2013]: «La organización de los empleados públicos», ensayo.

— [2012]: «El mal liderazgo de las Instituciones Públicas derivado de la no regulación de la dirección pública», *Revista Digital de la Red Vasca de Directivos Locales*, núm. 1, págs. 1-5.

— [2012]: *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Madrid: Catarata.

— [2006]: «Política y gestión: La regulación del rol del directivo público», *Congrés Català de Gestió Pública*, http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/C_RAMIO_ROL_DIRECTIU.pdf (consultado el 25 de abril de 2014).

SÁNCHEZ MACHOLA, I. D. [2008]: «Los estilos de dirección y liderazgo. Propuesta de un modelo de caracterización y análisis», *Revista Pensamiento y Gestión*, núm. 25, págs. 1-39.

SÁNCHEZ MORÓN, M. y OTROS [2008]: *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid: Lex Nova.

VILLORIA MENDIETA, M. [2009]: «La función directiva en las administraciones públicas. El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública», Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=353985f2-b83b-4863-81f1-cc0ecb1b4e60&groupId=10129 (Consultado el 25 de abril de 2014).

VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E. [2009]: *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos.