

EL DIRECTIVO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE RÉGIMEN COMÚN

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía/Granada de 28 de julio de 2014 –rec. núm. 449/2013–**

Juan Fernando Granados Rodríguez

*Letrado Jefe de Abogacía Provincial.
Diputación de Granada*

1. EL MARCO LEGAL

Lograr la implantación del personal directivo en nuestra Administración pública es una cuestión crucial para su modernización, porque compone el engranaje elástico entre el equipo político y la estructura administrativa (empleados públicos) en la gestión de los medios materiales y de los recursos económicos disponibles para conseguir los objetivos perseguidos conforme a las directrices de los órganos superiores. Si al frente de estos puestos conseguimos que estén las personas más capacitadas, aunque no garanticemos, con ello, el más perfecto funcionamiento de nuestras Administraciones, podremos, sin embargo, perseguir, con bastantes probabilidades de éxito, la mejora y transformación de la Administración pública, así como un alto grado de eficacia y eficiencia en el quehacer diario de esta. Y, a nuestro juicio, un ámbito de vital importancia para ello es la Administración local, en concreto, las entidades locales de régimen común (ayuntamientos, diputaciones, etc.), esto es, la inmensa mayoría en nuestro país.

Si bien la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (art. 23.3) ya hacía referencia al diploma de directivos, es el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), **Ley 7/2007, de 12 de abril**, el que introduce en su artículo 13, con carácter básico, la figura del personal directivo profesional y lo define como aquel que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada una.

Aun cuando en el ámbito de la Administración General del Estado, la legislación sí hace referencia al personal directivo (p. ej., art. 6 **Ley 6/1997, de 14 de abril**, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; y art. 23 **Ley 28/2006, de 18 de julio**, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos), en lo que respecta a la Administración local, solo se regula expresamente para los municipios de gran población.

Así la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en su artículo 130.1, relaciona los órganos directivos dentro del régimen de los municipios de gran población; empero, según su disposición adicional decimoquinta, se considera personal directivo a los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

Se generan, por ello, constantes dudas sobre si la posibilidad de desarrollo reglamentario –explícitamente referida al Gobierno y a las comunidades autónomas– y los preceptos contenidos en la [LBRL](#) permiten la implementación del personal directivo profesional en nuestras entidades locales de régimen común y, de este modo, se está limitando su introducción en estas Administraciones (algunas de ellas con complejas organizaciones, p. ej., diputaciones provinciales o ayuntamientos de mediana población).

2. EL CASO: SÍNTESIS DEL SUPUESTO DE HECHO

Con motivo de la modificación puntual del Reglamento Orgánico Provincial (ROP) de la Diputación de Granada –entidad local de régimen común– efectuada para la inclusión de un nuevo capítulo y disposiciones adicionales, a fin de regular a su personal directivo y que define como órganos directivos a los directores generales de las grandes áreas o delegaciones, secretario, interventor, tesorero y demás funcionarios con habilitación nacional en puestos de colaboración con la Secretaría General y la Intervención Provincial, el acuerdo de aprobación definitiva fue impugnado en vía contencioso-administrativa por varios funcionarios afectados.

Aparte de plantear diversos motivos de nulidad en el aspecto procedimental, alegaban que la diputación provincial no tiene potestad para regular el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación nacional, que la [LBRL](#) solo otorga rango de personal directivo a los órganos que expresamente relaciona en su artículo 130, que se reglamentan cuestiones ya regladas en una normativa de rango superior (disp. adic. segunda del [EBEP](#)), y que las funciones de personal directivo pudieran afectar a las específicas establecidas normativamente para los funcionarios de Administración local con habilitación nacional.

3. DOCTRINA DE LA DECISIÓN

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia 2152, de 28 de julio de 2014, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

En sus fundamentos (no analizamos, en aras de la brevedad, las cuestiones relativas a los presuntos defectos procedimentales) afirma, en consonancia con lo mantenido por ambas partes,

que el título décimo de la **LBRL** no es aplicable a las diputaciones provinciales, pero añade que el acuerdo impugnado no pretende aplicarlo y con él no se modifica el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación estatal ni afecta a sus funciones reconocidas legalmente, sino que es un añadido de funciones directivas de gestión y dirección superior, que ya venían realizando con cobertura en su particular régimen jurídico y así se desprende claramente en la disposición adicional decimoquinta de la **LBRL**.

No comparte la sala que el título décimo de la **LBRL** solo otorgue rango de personal directivo a los órganos expresamente relacionados en el artículo 130, pues está claro que no es aplicable en dicho ámbito y la enumeración contenida en el precepto no es exhaustiva, con lo que nada impide que pueda haber más órganos directivos de acuerdo con el artículo 13 del **EBEP**.

Argumenta que los recurrentes son funcionarios de las corporaciones locales con habilitación de carácter estatal, que, conforme a lo previsto en el apartado 5.2 de la disposición adicional segunda del **EBEP** (hoy derogado), desempeñan en las entidades locales puestos provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones. Su consideración de personal directivo es indiscutible, toda vez que deriva del carácter de las funciones asignadas y no porque suponga la creación de una nueva clase de personal de la Administración local, al margen de la enumeración del artículo 8.2 del **EBEP**, siendo clara la potestad de autorganización de la entidad local para la regulación de estos, además de la correspondiente para los llamados órganos necesarios.

El ROP no invade las cuestiones reguladas en la normativa de rango superior que conforma la disposición adicional segunda –arts. 3 a 7– del **EBEP** (en la actualidad, derogada y, por tanto, hay que estar a lo dispuesto en el art. 92 bis **LBRL**), dado que no crea o modifica una nueva clase de personal sino que añade funciones de dirección y, por tanto, no está modificando dicha regulación específica ni invadiendo competencias autonómicas.

Habida cuenta de que el ROP no crea, ni regula ni modifica, dichos puestos de trabajo reservados a estos funcionarios con habilitación estatal, que no se están invadiendo competencias de la comunidad autónoma y que el personal directivo no constituye una nueva clase de personal, no pueden, por tanto, afectarse sus funciones específicas reconocidas, aún menos cuando el **Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre**, dice: «*Sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la corporación local en materia de organización y dirección de sus servicios*».

Asimismo, se mantiene la conformidad a Derecho del artículo 68 del ROP, al ser reproducción del apartado primero de la disposición adicional decimoquinta de la **LBRL** y artículo 13 del **EBEP**.

4. TRASCENDENCIA DE LA DECISIÓN

Proclama la sala la potestad de autorganización de las entidades locales –incluso de régimen común, dado el caso– para la regulación y, entendemos, creación de los órganos directivos, sin menoscabo de los órganos necesarios por mandato legal. Consideramos que este planteamiento

to, como venimos manteniendo en otros estudios –véase «La dirección pública profesional y la creación de órganos directivos en las Administraciones locales de régimen común», en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, núm. 5–, tiene sólido respaldo en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, [Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre](#), al reconocer la potestad de autorganización complementaria a lo establecido en el artículo 20 de la [LBRL](#) (órganos necesarios) y la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, que no podrá ser desconocido o invadido. Así, los artículos 20 y 32 de la [LBRL](#) (y en consonancia el art. 132 [RD 2568/1986, de 28 de noviembre](#), régimen de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales) facultan una organización complementaria, tanto municipal como provincial, a la prevista legalmente; *ergo*, posibles órganos directivos.

Asimismo, la potestad reglamentaria (art. 4.1 [LBRL](#)) de las entidades locales es ratificada por la sala; concluimos, por ende, que, al no invadir competencias autonómicas, pueden, en ejercicio de esta potestad, desarrollar directamente lo preceptuado en el artículo 13 del [EBEP](#), sin necesidad de previa normativa estatal o autonómica al efecto. En nuestra opinión –como declara el Tribunal Constitucional, en su [Sentencia 54/1982, de 26 de julio](#)– la omisión en una disposición de una comunidad autónoma de determinados aspectos básicos contenidos en una ley del Estado no supone su inaplicabilidad y, por consiguiente, queda fundamentado su desarrollo directo por reglamento local.

Erige en fundamento general de la existencia de órganos directivos en todas las entidades locales –además del art. 13 [EBEP](#), que tiene carácter básico– la disposición adicional decimoquinta de la [LBRL](#). No obstante, en la actualidad, la posibilidad de que haya personal directivo en entidades locales de régimen común es indubitable, de acuerdo con el nuevo artículo 32 bis introducido en la [LBRL](#) por la [Ley 27/2013, 27 diciembre](#), de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en relación con la designación de este personal en diputaciones, cabildos y consejos insulares.

Deja patente, como no puede ser de otra forma conforme a la redacción del artículo 8 del [EBEP](#), que el personal directivo no es otra clase de personal (así también lo afirma el TSJ de Castilla-La Mancha en sus Sentencias de 8 de febrero y 7 de mayo de 2010), sino que las funciones directivas, de gestión y dirección superior se añaden a las que corresponden por norma al empleado público (como es el caso de los funcionarios con habilitación nacional, a las que se refiere explícitamente el art. 1.3 [RD 1174/1987, de 18 de septiembre](#)); en nuestro criterio, constituye una cualidad del titular del puesto mientras que lo desempeñe.

En conclusión, este pronunciamiento de la sala refuerza los razonamientos jurídicos para crear órganos directivos en las entidades locales de régimen común (aunque hay pronunciamientos, como los citados del TSJ de Castilla-La Mancha, que apuntan la dificultad de que llegue a aflorar una función directiva en estas, máxime si el alcalde solo puede delegar competencias en los concejales y no en el personal directivo; ahora bien, no encontramos obstáculo en que así se haga si al titular se le otorga además el carácter de órgano, bien sea a través de la delegación del ejercicio de competencias bien sea mediante delegación de firma). Este personal directivo será

el encargado de gestionar la consecución de los objetivos principales establecidos por la corporación en beneficio del interés general. Deben ser designados entre los más capacitados, acreditadamente, por su experiencia, conocimientos, habilidades y actitudes, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, como dicta la norma.

No tiene ningún sentido que, hoy en día, tengamos en nuestras Administraciones locales –incluso en las más pequeñas– personal eventual con labores de dirección y gestión de áreas integrales (incumpliendo por exceso las funciones legales de confianza y asesoramiento especial) y cuyo nombramiento no exige requisito alguno; y, sin embargo, sigamos rehusando la designación de personal directivo profesional para estas funciones en las entidades locales de régimen común con el pretexto de que no está específicamente regulado el caso, con absoluto desprecio a las potestades reglamentaria y de autorganización de estas corporaciones locales.

El beneficio de incorporar a nuestras organizaciones personal directivo capacitado e idóneo –encargado de la gestión, mejora y transformación de la Administración– puede ser muy alto, siempre que sepamos (y queramos) hacerlo de la manera más eficaz para el interés general, dejando de lado las fórmulas torticeras –desafortunadamente nada extrañas– para satisfacer intereses políticos o particulares; más aún con el exquisito plantel de empleados públicos de alto nivel y extensa preparación (p. ej., funcionarios de Administración local con habilitación nacional, cuerpos superiores, docentes universitarios, etc.) que integran, tras superar exigentes oposiciones, nuestras Administraciones.

No obstante, habremos de esperar a futuros pronunciamientos judiciales sobre este asunto y probablemente a que el Tribunal Supremo tenga oportunidad de emitir su criterio al respecto para conseguir una interpretación unitaria, sin menoscabo de que, entre tanto, el legislador estatal o autonómico desarrolle el contenido del artículo 13 del [EBEP](#).