

LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL. NOTAS SOBRE SU REGULACIÓN, NATURALEZA, RÉGIMEN Y POSIBLES VÍAS DE DESARROLLO

Manuel GARCÍA ROMERO

Técnico de Administración General del Servicio de Contratación de la Diputación de Sevilla

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Gestión Pública Local del CEMCI 2016-2017

SUMARIO:

1. Introducción
2. Finalidad
3. Enmarque legal
 - 3.1 La LOFAGE
 - 3.2 Ley 40/2015 de 1 de octubre (LRJSP)
 - 3.3 Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias
 - 3.4 Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL)
 - 3.5 Real Decreto Legislativo 5/2015 (TRBEP)
 - 3.6 Ley 10/2010, de 9 de julio (Comunidad Valenciana)
 - 3.7 Ley 4/2011, de 10 de marzo (Castilla-La Mancha)
 - 3.8 Ley 2/2016, de 7 de abril (Euskadi)
4. Definición de la dirección pública profesional
5. Características y funciones
 - 5.1 Características
 - 5.2 Funciones
6. Delimitación de la figura en relación a otras limítrofes o concurrentes. Interacción entre el vínculo del directivo público local y su régimen
 - 6.1. Delimitación de la figura en relación a otras limítrofes o concurrentes
 - 6.2. Interacción entre el vínculo del directivo público local y régimen
7. Opciones de desarrollo del régimen del DPP en el ámbito local
8. Conclusión
9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Los artículos 97 y 103 de la Constitución española conforman el engranaje básico que articula la relación entre Gobierno (poder político) y Administración (persona jurídica), de manera que aquél se vale de ésta, bajo parámetros de legalidad, para conseguir el éxito de la cosa pública. Este esquema se reproduce en las distintas instancias de poder, como es la local (arts. 21.1 y 34.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL)).

La dicotomía a la que aludimos tiene su correlato científico-organizativo en el sistema burocrático, en el cual la Administración constituye una maquinaria jerarquizada con división del trabajo que es dirigida por el ente político.

A partir de los años 80 del pasado siglo, con la irrupción en las ciencias de la administración de corrientes como el “public management”, se pretende introducir en las Administraciones Públicas técnicas gerenciales propias de la empresa privada, una de cuyas manifestaciones es la alta dirección.

Sobre la Dirección Pública, en su exposición de motivos ya se pronunciaba el, ahora derogado Estatuto Básico del Empleado Público (Ley, 7/2007), en cuanto a su reconocimiento como un factor de modernización sometido a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de los resultados en función de los objetivos.

Múltiples son las cuestiones que se pueden suscitar entorno a la introducción de este “elemento extraño” en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Tan es así que a día de hoy, tras las primeras regulaciones positivizadas en los años 80, la implementación positiva a nivel local más detallada de que disponemos como referencia es la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante LILE) que obviamente, por su ámbito de aplicación territorial, sólo sirve como modelo.

Por lo tanto, partiendo de elaboraciones doctrinales, de la dispersa y abstracta normativa y de las opiniones vertidas en las sentencias hemos de poner de manifiesto, en primer lugar la finalidad de la implantación de la figura del directivo en la Administración Pública, continuando con la exposición de la regulación positiva, de la cual podemos extraer una definición y unas características de la institución. Todo ello nos ha de llevar a estudiar el régimen de la misma, la delimitación de la figura con otras, y los vínculos bajo los que puede manifestarse el régimen del directivo público, para finalmente plantear diversas opciones de regulación que coadyuvaran al funcionamiento cabal de la dirección pública profesional (en adelante DPP) a nivel local.

2. FINALIDAD

Como ya se ha dejado entrever, todo parte de la dualidad entre gobierno y administración (identificada o identificable con la burocracia). En este sentido resulta

muy gráfica la opinión de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO¹, quien aludiendo a la OCDE se refiere a la DDP como una “mediating institution”, que actúa de punto de contacto (zona de confluencia, lugar de conexión o, incluso “aceite” entre dos mundos o espacios, con la pretensión de servir de enlace entre dos ámbitos, como la política y la burocracia con marcos cognitivos muy distintos y percepciones muy diferentes.

Para Carles RAMIÓ², *“La regulación de la dirección pública profesional consiste en dotarse de una norma (pero muy especialmente de unas reglas del juego y de unos valores) que defina de una forma nítida hasta donde llega el espacio de la dirección política y hasta donde llega el espacio de la dirección estrictamente profesional. Cada espacio debe poseer sus propias reglas, valores, incentivos y, en especial, hay que definir los mecanismos de interacción de ambas esferas”*.

La funcionalidad reseñada cobra vital importancia desde el momento en que las políticas públicas se tratan cada vez más científicamente como un ciclo o curso de acción ordenado para la consecución de objetivos medibles, y por supuesto fiscalizables. En este marco, se precisa de personas profesionales objetivas que recojan las ideas de los políticos gobernantes, las traduzcan a un lenguaje científico, económico y jurídico, y marquen un camino para que la Administración lo siga en cumplimiento de lo mandado. A mayor abundamiento, este papel se aprecia en cualquiera de las fases del ciclo tradicional de las políticas públicas ideado por Brewer (Iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación)

En suma, la finalidad de la Dirección Pública Local consiste en funcionar, de una manera objetiva y profesional, como correa de transmisión entre el poder político, (quien actúa como motor de la vida pública), y el aparato administrativo, (quien cumple con lo mandado).

3. ENMARQUE LEGAL

3.1. La Ley de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997 LOFAGE (hoy derogada por la Ley 40/2015).

Esta norma, ha sido pionera en cuanto a la implantación de la DDP. Así, en sus artículos 15 a 19, establecía un régimen de profesionalización, refiriéndose a determinados cargos como a órganos directivos con responsabilidad directiva, debiéndose nombrar entre funcionarios para los que se exija titulación superior, atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia. A estos profesionales les eran de aplicación en el desempeño de sus funciones, por una parte la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y por otra la sujeción al control y evaluación de la gestión por los órganos superiores.

Estos cargos eran los subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales.

¹ *La Dirección Pública Profesional en España*. Rafael Jiménez Asensio, Manuel Villoria, Alberto Palomar Olmeda. Ed. Marcial Pons 2009 ISBN: 978-84-9768-687. 2009, página 21.

² *La Administración Pública y Crisis Institucional. Estrategias de Reforma e Innovación para España y América Latina*. Carles Ramió Matas. Ed. Tecnos 2015, ISBN: 978-84-309-6500-7, página 148.

La característica general era la de la necesaria condición de funcionario, exceptuada únicamente en el caso del artículo 18.2, la LOFAGE, el cual permitía para el caso de los directores generales, que el decreto de estructura del departamento contemplara la posibilidad de que el titular no reuniera la condición de funcionario.

A nivel territorial el Delegado del Gobierno (art. 22) era nombrado por RD del Consejo de Ministros, con rango de subsecretario y sin que se exija la cualidad de funcionario. Por su parte, sí se requería para los subdelegados del gobierno (art. 23) la cualidad de funcionarios del grupo A1.

3.2. Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)

La LRJSP deroga la LOFAGE, si bien el régimen del personal directivo es esencialmente el mismo. Así, el art. 60.2 dispone la ordenación jerárquica de los Órganos Directivos de la siguiente forma:

Subsecretarios, Directores Generales y Subdirectores Generales, al que podíamos añadir la figura de los Secretarios Generales y la del Secretario General Técnico, equiparadas a los Subsecretarios y Directores Generales respectivamente.

Resumiendo las disposiciones de los artículos 63 a 67, podemos vislumbrar un régimen de nombramiento y cese por Real Decreto del Consejo de Ministros para los Subsecretarios, a los cuales se les exige la cualidad de funcionario del grupo A1. Idéntica pauta se seguirá para con los Secretarios Generales Técnicos. Requerirán, igualmente la cualidad de funcionarios los Subdirectores Generales, siendo nombrados y cesados por el Ministro, Secretario de Estado o Subsecretario.

Para el caso de los Directores Generales, siendo nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, se permite de manera excepcional y razonada su nombramiento entre personas que no reúnan la cualidad de funcionarios.

A nivel territorial, esta ley reproduce el contenido de la LOFAGE.

3.3. Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. (en adelante LAA.EE.)

En su artículo 23, la ley describe al personal directivo de la siguiente forma:

“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 art. 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.”

Los objetivos a los que se refiere el art 23 .4 serán los marcados en el contrato de gestión (art. 13).

3.4. Ley 7/85, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL)

Las referencias actuales a los directivos públicos a nivel locales en esta ley son fruto de las sucesivas reformas. La primera de ellas tuvo lugar merced a la innovación introducida por la ley 57/2003 de 16 de diciembre, que introdujo en el título X el régimen especial para municipios de gran población. El artículo 130 contempla la dirección pública, justamente para municipios de gran población en el siguiente tenor:

“1. Son órganos superiores y directivos municipales los siguientes:

.....

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 art. 85 bis, párrafo b).*

3. *El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.*

4. *Los órganos superiores y directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.*

La otra gran reforma de calado sufrida por la LBRL, en lo tocante a personal directivo, viene de la mano de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), que configura el régimen del personal directivo para Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares de la siguiente manera:

“El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.”

Por su parte, la Disposición Adicional Duodécima de la misma norma, regula un poco más el régimen del personal directivo en lo tocante a retribuciones de la alta dirección del sector público local, en los siguientes términos:

“1. Las retribuciones a fijar en los contratos mercantiles o de alta dirección suscritos por los entes, consorcios, sociedades, organismos y fundaciones que conforman el sector público local se clasifican, exclusivamente, en básicas y complementarias.

Las retribuciones básicas lo serán en función de las características de la entidad e incluyen la retribución mínima obligatoria asignada a cada máximo responsable, directivo o personal contratado.

Las retribuciones complementarias, comprenden un complemento de puesto y un complemento variable. El complemento de puesto retribuiría las características específicas de las funciones o puestos directivos y el complemento variable retribuiría la consecución de unos objetivos previamente establecidos.....”

También es resaltable la Disposición Adicional Decimoquinta de la LBRL, también introducida por la LRSAL, que da otro paso en la configuración del régimen del Directivo Público Local al regular el régimen de incompatibilidades de los Directivos locales incluyéndolos dentro de la aplicación de Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas así el artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Sin perjuicio de lo que más adelante diremos, a tenor de las normas transcritas, echamos en falta varios aspectos fundamentales que hagan encajar lo regulado en un verdadero régimen de dirección pública local.

Así, la primera gran laguna que encontramos es el ámbito de aplicación del régimen del directivo público local, pues la regulación existente se refiere a municipios de gran población y a entidades locales territoriales de régimen electivo indirecto (diputaciones, cabildos y consejos). Quiere ello decir que, “a priori”, quedan fuera de la posibilidad de la dirección pública local la mayoría de los municipios españoles. Bien es cierto que llamaría a la risa la pretensión de activar estos mecanismos directivos en municipios, con menos de 100 habitantes censados, de los cuales hay 1070 en España³, pero la idea ya no resulta tan descabellada cuando hablamos de municipios de hasta 249.999 habitantes que no reúnan las restantes condiciones del artículo 121 de la LBRL y no pueden acceder al régimen especial. ¿Acaso en estos municipios no se da la necesidad de desarrollar políticas públicas? ¿No se precisan allí correas de transmisiones ente el stand político y la Administración? ¿No hay que reordenar la acción pública hacia la eficacia y la modernidad en esos ayuntamientos?

Tampoco se aborda abiertamente el tema de la DPP en otras entidades locales no territoriales como las mancomunidades, áreas metropolitanas o asociativas como los consorcios, ni en otros entes instrumentales locales. Tal omisión nos parece particularmente grave, pues es en este tipo de entidades donde más se precisa la figura del directivo público como pieza de conexión entre el poder político y la organización administrativa.

En otro orden de cosas, no se observa regulación expresa sobre la forma de cese del directivo, lo que por mimetismo con la norma estatal o por supletoriedad, si se quiere, salvo régimen que se estableciera reglamento orgánico, nos hace desembocar en

³ *Leyes Administrativas*. 2103 19ª Edición, preparada por Luis Martín Rebollo. Ed Thomson Reuters Aranzadi, ISBN: 978-84-9014-496-1, página 1057

el cese discrecional, lo que va en íntima conexión con la confianza, cualidad que debe ser ajena a la dirección pública.

3.5. Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre (TREBEP)

Esta norma formalmente deroga la Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto del Empleado Público y ofrece, curiosamente, la regulación más detallada sobre la dirección pública, la cual no se encuentra en las normas básicas reguladoras de los regímenes de distintas administraciones públicas, sino que la DPP está más o menos regulada desde el prisma del vínculo jurídico que va a unir a las personas que desempeñen esas funciones en la administración correspondiente.

Así, el artículo 13 establece en relación al personal directivo profesional:

“El Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal 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...”*

La peculiaridad de la regulación de la DPP bajo el prisma del vínculo tiene una primera consecuencia nada desdeñable, consistente que tanto la regulación del vínculo (EBEP) como la regulación del régimen (LBRL, Ley 40/2015) constituyen normativa básica, pero mientras que ésta, a priori, no necesita implementación para su inmediata aplicación, el EBEP, manifiesta que el artículo 13 son “principios” a desarrollar según lo que indique las normas de desarrollo del Estado y de las Comunidades Autónoma. Por ello nos movemos en unos términos mucho más “etéreos” que cuando manejamos la normativa de régimen local. Por su parte, la norma estatal que desarrollara estos principios para su ámbito correspondiente podría tener, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española, la virtualidad de operar como normativa aplicable a las Corporaciones Locales, bien de modo directo porque el reparto competencial marcado por los Estatutos de Autonomía no atribuyesen esta competencia a la Comunidad

Autónoma (cuestión harto improbable), o a título meramente supletorio. En cualquier caso, no es planteable esta circunstancia por cuanto el Estado no ha elaborado (10 años después del primer EBEP) ninguna norma que desarrolle el artículo 13.

Del lado de las Comunidades Autónomas sí podemos constatar la promulgación de varias normativas en materia de empleo público que tocan el tema del directivo público, desarrollando el EBEP y por tanto desde un punto de vista del vínculo profesional del directivo con la Administración, mientras que **sólo una regula la materia en clave de régimen local**, y no de vínculo profesional, tratando la cuestión de forma sistemática y detallada. Siempre advirtiendo del carácter más didáctico que operativo por su limitado ámbito territorial, hemos de citar entre las primeras a la Ley 4/2011 de 10 de marzo de empleo público de Castilla-La Mancha (en adelante Ley 4/2011CLM) y la Ley 10/2010 de 9 de julio de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (en adelante Ley 10/2010VAL). Mención aparte merece la LILE. Ello es así por su cabal enfoque de la dirección pública profesional y su regulación sistemática que la hace sumamente práctica e innovadora, al señalar el camino positivo a seguir en este asunto.

3.6. Ley 10/2010VAL

En su artículo 20, la Ley contempla, previa autorización del Consell y por un periodo mínimo improrrogable de dos años, el nombramiento de personal directivo público profesional para la puesta en marcha de proyectos, planes o programas concretos de duración determinada.

El nombramiento habrá de serlo en atención a los principios de mérito y capacidad, requiriéndose además que se presente una memoria anual dando cuenta de los resultados obtenidos.

En el aspecto retributivo se contempla una cantidad fija y otra variable vinculada a la consecución de objetivos.

Por lo que hace a la extracción o procedencia previa de los directivos, no se exige con carácter preferente un vínculo previo con la Administración Valenciana, simplemente habrá de justificarse mediante memoria acreditativa que no se pueden asumir los objetivos de los planes, proyectos o programas mediante la estructura orgánica y funcional preexistente.

Aunque la relación que hemos esbozado se acomoda bastante a la idea teórica de la dirección pública, adolece de varios defectos importantes como es el periodo inflexible de la duración del cargo y la restricción a determinados proyectos, planes y programas concretos de duración determinada.

3.7. Ley 4/2011CLM

La dirección pública viene recogida esencialmente en los artículos 13 y 14 de la norma, con las siguientes notas:

- Alto nivel de autonomía en la gerencia profesional de programas o políticas públicas y responsabilidad en el cumplimiento de sus objetivos.
- El desempeño de la función directiva corresponderá a los puestos que así prevean las correspondientes RPT, incluyendo la dirección, coordinación, evaluación y mejora de los servicios, recursos o programas presupuestarios asignados.
- La designación y cese son esencialmente discrecionales, atendiendo a los principios de mérito y capacidad, así como a criterios de idoneidad mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- Contempla un sistema de evaluación.
- Sólo de manera excepcional será permitido a personal no funcionario la ocupación de puestos directivos, condicionado a que la actuación del directivo no implique ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de intereses generales.

Las características más distorsionantes con el régimen “ortodoxo” del directivo público son nuevamente la vinculación de la continuidad del directivo a la “confianza” y la excepcionalidad en la ocupación de dichos cargos por “no funcionarios”

3.8. LILE

A día de hoy, la norma positiva que más se acomoda a la teoría de la dirección pública, circunscrita al ámbito local es la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Esta Ley, si bien con las vicisitudes que señalaremos, constituye el primer cuerpo normativo completo que regula la dirección pública a nivel local.

Por su interés reseñamos el contenido de los artículos que regulan esta materia a saber:

Artículo 36. Puestos directivos públicos de las entidades locales y principio de autoorganización

Artículo 37. Personal directivo público profesional

Artículo 38. Funciones de los directivos públicos profesionales

Artículo 39. Régimen jurídico de los directivos públicos profesionales

Artículo 40. Provisión de los puestos de personal directivo público profesional de las entidades locales

Artículo 41. Responsabilidad por la gestión

Artículo 42. Personal directivo de los municipios de gran población

El principal hándicap que presentaba la ley era que en el BOE de 27 de julio de 2016 se publicó el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, adoptado según lo

previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), y de conformidad con lo establecido en su letra c) en relación, entre otros, con los artículos 38 y 40 de la LILE. Esto es: relativo a las funciones y sistema de provisión del personal directivo.

Finalmente, en el Boletín Oficial del País Vasco nº 34 de 17 de febrero de 2017 se ha publicado el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado–Comunidad Autónoma del País Vasco en relación a este asunto dando por solventadas las discrepancias.

En esencia, y en relación a los preceptos que afectan a la DPP, puede resumirse el acuerdo en la aceptación como normativa básica del régimen de los Funcionarios Habilitados de Carácter Nacional como personal directivo, en sus funciones y provisión. Además en relación al artículo 38.2 de la LILE, en la labor de asignación por parte de la entidad local de las funciones a los directivos públicos profesionales de la entidad local se preservará la normativa básica relativa a que la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales ha de ser ejercida en exclusiva por el personal funcionario.

Por ello, el interesante régimen que dibuja la LILE no adolece de inconstitucionalidad.

Es reseñable la cualidad de los artículos 38 y 40 de la LILE de señalar hitos fundamentales de la dirección pública local como la determinación de las funciones de los directivos o su permanencia o no en función de la evaluación. Por otra parte, también el acuerdo de la Comisión Bilateral tiene efectos positivos “a contrario”. Así, observamos que **el artículo 36 que trata del ámbito de aplicación de la ley al tipo de municipios al que se dirige no se ha cuestionado por nadie**, lo que implica un punto de inflexión sobre la posible aplicabilidad de la DPP a municipios de régimen común, yendo más allá de lo previsto por la LBRL, que solo lo contempla de forma expresa para las Diputaciones y Municipios de Gran Población (Título 10 LBRL). Al menos consta la no oposición del Estado a que esto sea así. Por ello se abre la posibilidad de que por vía de desarrollo competencial autonómico se pueda extender la DPP al régimen común de los municipios, sin agotar otra posible vía como la del reglamento orgánico autoorganizativo, como más adelante veremos.

La primera virtud de la ley es que enfoca la cuestión no desde el punto de vista de la clase de persona que desarrollarán las funciones directivas, sino desde la perspectiva de la función en sí y su finalidad, marcando un auténtico régimen más allá del vínculo personal que pretenden retratar otras legislaciones, incluida la estatal.

En segundo lugar ofrece posibilidades innovadoras de gran calado que, salvados ciertos escollos, pueden suponer una guía “de manual” para la implantación de la dirección pública a nivel local. Así, como ya hemos señalado, un tema obviado por el legislador básico estatal es la aplicabilidad de la dirección pública a los municipios de régimen común.

Es este caso, la ley vasca lo hace aplicable a municipios de 40.000 habitantes, lo cual marca un límite “razonable”, que viene dado por un grupo humano numeroso y con

cierta complejidad en cuanto a la resolución de determinados problemas relacionados con los servicios públicos y con la participación ciudadana.

Así el artículo 46. 5 dispone:

“5. Podrán definirse como directivos públicos profesionales los puestos que pertenezcan a entidades locales cuya población supere los 40.000 habitantes y respondan a alguna de las tipologías que se enumeran seguidamente:

a) Los puestos que asuman funciones de coordinación general, gerencia municipal, direcciones de área o gerencias de sector, de la estructura administrativa de las entidades locales.

b) Los puestos de máxima responsabilidad de los organismos públicos, sociedades mercantiles, consorcios o fundaciones de sector público local.

c) Asimismo, siempre que así se acuerde por el órgano competente, podrán tener la consideración de directivos los puestos de mayor responsabilidad de las estructuras o de los programas que se creen para desarrollar proyectos de gestión o encomienda especial de carácter temporal con la finalidad de desarrollar o impulsar, por razones excepcionales o coyunturales, una determinada política sectorial. Tales puestos directivos no tendrán naturaleza estructural y se amortizarán cuando finalice el proyecto de gestión o la encomienda especial....”....

Otra gran característica es la duración de la relación de dirección pública, sobre la que el art. 40.11 dispone que *“El nombramiento como personal directivo profesional conlleva la continuidad en el puesto de trabajo, siempre que los resultados de la evaluación de su gestión sean satisfactorios. La continuidad en el puesto de trabajo supone la permanencia del directivo público profesional en su cargo hasta el 31 de diciembre del año en que se celebren las siguientes elecciones municipales. Celebradas estas, el presidente de la entidad local decidirá, discrecionalmente, si prorroga el periodo de ejercicio de las funciones directivas, como máximo por otro mandato, o procede, en su caso, convocar procedimiento de selección o provisión para la cobertura del puesto de trabajo de naturaleza directiva de que se trate.”*

También resulta encomiable la descripción y regulación de las funciones que “en todo caso” serán desempeñadas por los directivos locales, que además de las previstas por la normativa básica para los habilitados de carácter nacional, serán para los demás directivos las previstas en el art. 38.2 a saber:

“2. Las funciones que ejercerán los puestos directivos serán aquellas que les sean asignadas por la entidad local en que se integran en atención a la estructura organizativa que adopte, e incluirán, en todo caso, las siguientes:

a) Dirección y coordinación técnica del área, o de las distintas áreas en el caso de la coordinación general o gerencia municipal o de la entidad del sector público, función que implicará impulsar la planificación estratégica y operativa con la finalidad de alinear la política y la gestión.

b) *Dirección y gestión técnica de los servicios y del personal asignado, en su caso, a cada área, organismo autónomo o entidad instrumental.*

c) *Propuesta de la política presupuestaria del área y gestión de su ejecución.*

d) *Impulso de la administración electrónica, la transparencia y el gobierno abierto, así como la escucha activa y la participación ciudadana, en su ámbito de actuación.*

e) *Garantía de la rendición de cuentas en aquellas materias atribuidas a su gestión.*

f) *Promoción de la innovación permanente en su área, organismo autónomo o entidad de actuación.*

g) *Seguimiento y evaluación de las políticas y del personal asignado a su área, organismo o entidad.*

h) *Elaboración de informes y propuestas de resolución.*

i) *Cualquiera otras que, a través de la estructura organizativa que se adopte por cada entidad local, se les puedan asignar, por su proximidad material o por la especial cualificación del personal, y que deban desarrollar de manera complementaria”...*

Ha de hacerse la apostilla, merced al acuerdo definitivo de la Comisión Bilateral que cuando esas funciones impliquen el ejercicio de potestades públicas, el directivo habrá de tener la condición de funcionario.

Quizás en el debe de esta ley está, al igual que en todas las demás analizadas, salvo la Ley Valenciana, la excepcionalidad de que el directivo pueda no ser empleado público, según dispone el artículo 37.

4. DEFINICION DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL.

Para Rafael JIMÉNEZ ASENSIO⁴ la función directiva es “*la que participa profesionalmente -es decir, con selección específica y permanente- en la definición de programas y formulación de políticas y/o en la implementación o gestión de los programas públicos, dirigiendo organizaciones y personas con una cierta autonomía operativa y responsabilizándose de la intermediación con los intereses sociales organizados y reconocidos legalmente*”.

Según GORRITI⁵ “*El directivo Público profesional es el empleo público que hace factible la estrategia política mediante su matización técnica y legal, la gestión de proyectos, la dirección de personas y la gestión de recursos económicos y materiales*

⁴ La Dirección Pública Profesional en España. Rafael Jiménez Asensio, Manuel Villoria, Alberto Palomar Olmeda. Ed. Marcial Pons 2009 ISBN: 978-84-9768-687. 2009, página 81

⁵ La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco, Editorial INAP, 2011, ISBN 978-84-7351-395-1, página 69

que han sido puestos bajo su responsabilidad, en orden a conseguir un servicio público eficaz”.

Desde el punto de vista judicial también se nos ofrece una definición del directivo profesional como aquel con capacidad de liderazgo que posee la formación y las habilidades necesarias para hacer que funcione adecuadamente el complicado engranaje administrativo, bajo la dirección del correspondiente gobierno de turno, y cuya gestión ha de quedar sometida a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos previamente marcado. (STSJ Castilla-La Mancha de 8 de febrero de 2010, en sus FFJJ 3,4 y 5, ID Cendoj: 02003330022010100173)

Sentado lo anterior, podemos ofrecer nuestra propia definición, en el sentido de considerar la Dirección Pública como aquella función que, dentro de un ámbito organizativo público, desarrollan los profesionales sometidos a control y evaluación consistente en traducir a lo jurídico, económico, funcional y técnico las órdenes cursadas por el stand político, para posteriormente dar traslado de todo ello a la parte administrativa de la organización para su cumplimiento, velando por el mismo bajo criterios de responsabilidad, eficacia, eficiencia.

5. CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES

5.1. Características

Siguiendo a JIMÉNEZ ASENSIO⁶ exponemos las siguientes características, extraídas de la configuración positiva del estatus de directivo:

a) Profesionalización como algo distinto de las aptitudes vinculadas a titulaciones académicas. Esta característica, desde un punto de vista positivo la podemos constatar en el artículo 13. 1 y 2 del TREBEP en cuanto para la selección del directivo se ha de observar el principio de idoneidad. Lo que importa realmente es la competencia más que la titulación, o si existe vínculo preestablecido con la Administración. No obstante, aparte del citado principio de idoneidad, han de seguirse unas pautas objetivas como la publicidad, concurrencia, mérito y capacidad.

b) Atribución o Delegación de poderes y disponibilidad de medios, con márgenes razonables de gestión autónoma sobre recursos humanos, el cual estará incluido en un acuerdo de gestión (un contrato de gestión o un contrato –programa)

c) Marco de Responsabilidades. La función de intermediación es diametralmente opuesta a la figura–rol de funcionario burócrata, pues la actuación del directivo público, al contrario que la del funcionario va a estar sometida a responsabilidad objetiva, con motivo de la cual pueden peligrar su continuidad en el cargo y /o sus mejoras profesionales (art. 13.3 TRBEP, art. 13, LAA.EE y art. 40.LILE

⁶ *La Dirección Pública Profesional en España*. Rafael Jiménez Asensio, Manuel Villoria, Alberto Palomar Olmeda. Ed. Marcial Pons 2009 ISBN: 978-84-9768-687. 2009, páginas 29 a 33

d) Sistema de incentivos. Uno de los ejes sobre los que pivota la DPP es la variabilidad de las retribuciones que serán mayores o menores en función de los resultados y de la puesta en marcha de otros mecanismos que fomenten los incentivos por buena gestión. A parte de ello, nunca deberán ser iguales las retribuciones de los directivos si sus funciones y tareas no lo son. Los incentivos habrán de incluirse en el antes citado acuerdo de gestión, y quedarán condicionados a una evaluación y constatación del cumplimiento de objetivos

e) Temporalidad. En contraposición a la relación estatutaria, una característica esencial de la DPP es el término de la relación, en el ámbito del acuerdo de gestión, sin perjuicio de que como resultado de la evaluación se “premie” con mayor o menor duración a esa relación, como se contempla en la LILE)

f) Sistema de cese no discrecional. El cese del DPP, nunca ha de ser discrecional (mucho menos arbitrario), pues ello alejaría al Directivo de los parámetros objetivos de profesionalidad e independencia, para convertirlo en personal de confianza. En esta idea coincide la generalidad de la doctrina, entre la que podemos citar, además de a JIMÉNEZ ASENSIO a autores como a LÓPEZ MAESO⁷, quien hace hincapié en el carácter negativo de la confianza en la DPP, al tiempo que recuerda la anormalidad del “cese” en este tipo de función

5.2. Funciones

Partiendo de las características y finalidad de la figura del DPP y siguiendo a GORRITI⁸ las funciones del DPP pueden ser sistematizadas en tres tipos:

- a) En relación a sus superiores políticos.
- b) En relación a las tareas encomendadas.
- c) En relación a sus subordinados.

Entre las primeras podemos resaltar fundamentalmente las de análisis de viabilidad legal y presupuestaria de la estrategia política, y sobre todo la de mediación entre políticos y técnicos y la matización técnica de las estrategias y prioridades políticas.

Sobre las segundas, por su importancia hemos de reproducir fielmente la enumeración propuesta por el citado autor a saber:

- Diseño organizativo para la mejora del servicio-Aclaración de roles y definición de funciones de los subordinados.
- Planificación, organización, establecimiento de objetivos y asignación de recursos.
- Gestión de recursos e instalaciones.

⁷ *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco, Editorial INAP, 2011, ISBN 978-84-7351-395-1, páginas 84 y 94

⁸ *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco, Editorial INAP, 2011, ISBN 978-84-7351-395-1, página 58

- Elaboración, ejecución y seguimiento del presupuesto.
- Dirección de la ejecución de proyectos y control de su cumplimiento.
- Inspección para la mejora, racionalización y simplificación de los métodos de trabajo.
- Diseño de procesos.
- Evaluación del rendimiento. Consecución de objetivos del grupo.
- Planificación de sistemas de comunicación y de información.
- Coordinación con otros órganos ministeriales
- Resolución de problemas y conflictos entre unidades administrativas

Entre las funciones de la tercera categoría podemos destacar las siguientes:

- Establecer una amplia red de relaciones en el ámbito de su competencia.
- Motivación y conformación de equipos. Gestión de la formación de sus subordinados.

6. DELIMITACION DE LA FIGURA EN RELACIÓN A OTRAS LIMITROFES O CONCURRENTES. INTERACCIÓN ENTRE EL VÍNCULO DEL DIRECTIVO PÚBLICO LOCAL Y SU RÉGIMEN.

6.1. Delimitación de la figura en relación a otras limítrofes o concurrentes.

A día de hoy las funciones del DPP, a falta de una regulación positiva detallada hemos de colegirla de “lo que hacen o pueden hacer” una serie de personas con cargos públicos o relacionados con la Administración. Entre ellos, existen figuras de los que “nunca” se puede decir que son DDP, pese que a veces se les revista de tales por las labores que desempeñen. Otras veces tratamos con personas vinculadas a la Administración que aunque no cumplan estrictamente con las características que hemos descrito, sí realizan labores de alta dirección. Este grupo, puede decirse que es el más nutrido desde un punto de vista numérico y es el núcleo esencial de lo que puede entenderse por DDP en la actualidad. Junto a éste, observamos un tercer grupo, que curiosamente se toca con el primero en ciertos aspectos, compuesto por personas ajenas a las instituciones, que formalmente cumple con todas las características marcadas por la normativa y por la doctrina.

El primero de los supuestos a delimitar es el del personal eventual frente al directivo público, siendo característica material de aquel el ser personal de confianza del aparato político que sustenta al gobierno. En función de esa confianza, coadyuva al mantenimiento en el poder del grupo político al que pertenece. La consecuencia de la confianza es la posibilidad de nombramiento y cese. Siguiendo la opinión de Maeso⁹, la

⁹ *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco, Editorial INAP, 2011, ISBN 978-84-7351-395-1, página 84

confianza y sus efectos colaterales como la libre designación y el libre cese, son la antítesis de la Dirección Pública, pues lo que se busca en un Directivo (al menos en buena lid) no es que sea “la voz de su amo” sino que desarrolle un trabajo objetivo y profesional, con determinada proyección temporal, y sometido éste a evaluaciones objetivas.

Con otras palabras pero en idéntico sentido se manifiesta la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencias entre otras, de 23 de mayo de 2008 FF.JJ 3º y 4º, Id Cendoj: 28079130072008100435, las cual se refiere a las tareas del personal eventual como de “colaboración inmediata con quienes ostentan el poder de superior decisión política, en los que predominan las notas de afinidad y proximidad política que es inherente a la confianza ...” “...los puestos de personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de confianza y asesoramiento especial” “...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 de las internas de pura organización administrativa...”

Más reconocible es la figura en DPP cuando tratamos con funcionarios de distintos tipos o laborales sometidos a contrato de alta dirección.

En el caso concreto de los Funcionarios Habilitados de Carácter Nacional, observamos que por imperativo legal, concretamente en los municipios del Título X de la LBRL (art. 130), se les ha conferido el carácter de directivo público, sin que tal posibilidad quede vedada en otros municipios ni, por supuesto, a las Diputaciones.

Resulta bastante lógica la postura legal, en base al papel capital que tienen estos funcionarios en la herramienta base para la implantación de cualquier política como es el presupuesto, o en otras cuestiones críticas como su participación en instrumentos de ordenación del personal como la Relación de Puestos de Trabajo. No obstante la asunción de determinadas funciones directivas, o la nomenclatura legal usada, no hace encajar a estos funcionarios en el molde del directivo, pues ¿Qué ocurrirá si la evaluación a la que por naturaleza estarán sometida los directivos no arroja resultados satisfactorios para los Funcionarios Habilitados? Independientemente de que por alguna u otra vía, hipotéticamente, se pueda repercutir tal insatisfacción en una minoración de las retribuciones, jamás van a perder el carácter de “directivo” por una mala actuación, pues tal categoría viene determinada por ley. Observamos cómo, en este caso, la “no confianza” o vínculo permanente tiene el mismo carácter desnaturalizador que la confianza, pues no hace sino sacar desde un punto de vista material a determinadas personas del concepto de directivo público local.

Respecto al resto de funcionarios y laborales con vínculo permanente, se admite que, mediante instrumentos de provisión, contemplados en la dispersa normativa y en normas e instrumentos organizativos internos como reglamentos orgánicos y relación de puestos de trabajo, se pueda articular el ejercicio de esta función directiva, con independencia de que éstos se acomoden aproximadamente a las características teóricas que hemos reseñado, cabiendo más o menos dosis de confianza.

Hasta ahora hemos tratado supuestas Direcciones Públicas “no puras”, o simplemente inexistentes, como el del personal eventual que puede adolecer de objetividad al formar parte del stand político, o en el otro extremo, el funcionario que forma parte del organigrama administrativo. Sin menospreciar las actitudes ni aptitudes de nadie, ambas figuras pueden estar imbuidas de sus roles naturales, aunque se les quiera revestir de “directivos públicos”. Sin embargo la figura subjetiva que, por excelencia, tendría que encajar en el perfil del Directivo Público Local, en la escasa normativa existente se contempla a modo de excepcionalidad y como un cuerpo extraño. Nos referimos al profesional externo, sin ningún vínculo con la entidad, que es contratado como tal.

Para el caso de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, el art. 32 bis de la LBRL y el art. 130 de la misma norma (para los municipios del Título X) condicionan la posibilidad a que ésta sea contemplada en el reglamento orgánico local. En el mismo sentido se pronuncia al respecto el art. 37.2 de la LILE.

En cualquiera de los casos el hecho es que se está convirtiendo en excepcional lo que debería ser habitual, que no es sino facilitar el que profesionales cualificados y objetivos, sin ninguna servidumbre política desempeñen la DPP con arreglo a los parámetros materiales de la figura.

6.2. Interacción entre el vínculo del directivo público local y su régimen

Siguiendo la definición de Dirección Pública Profesional que hemos expuesto, según los diversos autores, se constatan diversos enfoques que pueden tener su trascendencia.

Así, para JIMÉNEZ ASENSIO la DPP es un conjunto de funciones que desempeñan determinadas personas en un trabajo profesional para una administración pública o ente instrumental público. Dicho de otro modo: Más que un vínculo denominado de “Dirección Pública”, lo determinante es que el rol o funciones de un profesional encaje en las previstas para esta figura. Por ello diremos que para este autor, la DPP es un régimen determinado por unas tareas, con unos derechos y unas obligaciones materiales y formales, sometidas a control objetivo y periódico. Por ello entiende que *“La dirección pública no puede ser cabalmente regulada en la legislación de pública, sin perjuicio de que ésta deba recoger determinados aspectos de su régimen jurídico, en la medida en que afecten a los empleados públicos o funcionarios”*¹⁰.

El mismo autor, a modo de conclusión manifiesta que *“la dirección pública profesional es, sobre todo y ante todo un problema de organización, y sólo adjetivamente de función pública”*¹¹. Esto es: más que regular un vínculo personal

¹⁰ Anuario de Derecho Municipal 2010. Editorial Marcial Pons ISSN: 1888-7392. Depósito Legal. B 19.188-2008, página 180

¹¹ Anuario de Derecho Municipal 2010. Editorial Marcial Pons ISSN: 1888-7392. Depósito Legal. B 19.188-2008, página 192

laboral, estatutario, o incluso mercantil se estaría en la tesitura de incardinar organizativamente un régimen.

En la misma línea se posiciona Luis. F. MAESO¹² cuando refiere que “...*el legislador básico ha concebido el régimen jurídico de la función pública directiva como una temática atinente a las clases de empleados públicos, centrando su atención -casi en exclusiva- en el factor orgánico de la misma y en el vínculo que se establece entre el directivo público y la Administración...*” “...*Sin embargo, y a nuestro parecer, sería hipotizable un enfoque distinto, desde el que la función pública directiva sea contemplada no sólo como un todo dentro de las clases de personal, sino como una labor situación del empleado público específica y parcelable, susceptible, pues, de ser incardinada en distintos apartados del régimen básico de los funcionarios...*”

A otros autores como GORRITI, a tenor de su definición de la dirección pública, podría suponerse en la línea de concebir a la misma como un empleo y no como un status o régimen con determinadas funciones. Ello parece indicar cuando sostiene que se trata de “un empleo público”. No obstante, sería conveniente diferenciar empleo de empleado, pues ciertamente la dirección pública se trata de una actividad o cargo público, lo cual no confiere a quienes lo desarrollan la cualidad de empleado al uso, según la idea transmitida en el EBEP. De hecho, este autor se refiere a otros ya citados (JIMÉNEZ Y CANTERO) para referir la Dirección Pública como un rol más que una clase de personal¹³.

De lo hasta ahora tratado, podemos ir concluyendo que la dirección pública se trata de un rol, función o régimen, más que un vínculo de trabajo. Obviamente el régimen tiene que generar una relación o vínculo, el cual entendemos que constituye un aspecto accesorio al cometido que sirve. Dado que esencialmente tratamos un régimen, y concretamente, en el ámbito en el que nos movemos es el local, sería lógico considerar la ubicación sistemática de la figura en la normativa de régimen local, donde curiosamente, según se constata en la reseña normativa que hemos hecho, sólo se contemplan pinceladas del status que debe presidir el rol de directivo. A mayor abundamiento se omiten aspectos esenciales como los términos del compromiso de gestión, la duración, control y evaluación de la gestión realizada, así como una necesaria aclaración sobre la aplicación o no a todos los entes locales.

Por el contrario, es la normativa básica de empleo público, la que regula el vínculo de los empleados públicos con la Administración donde habrían de actuar, o mejor dicho se definen algunos aspectos materiales predicables de lo que ha de ser el régimen de la DPP.

¹² *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco, Editorial INAP, 2011, ISBN 978-84-7351-395-1, página 40

¹³ *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*. Luis Ortega Álvarez y Luis F. Maeso Seco, Editorial INAP, 2011, ISBN 978-84-7351-395-1, página 52

7. OPCIONES DE DESARROLLO DEL RÉGIMEN DEL DPP EN EL ÁMBITO LOCAL.

Si de lo expuesto hasta ahora queda algo claro es que la Dirección Pública se encuentra regulada por normativa básica dispersa, muchas veces enfocada desde la relación persona-administración y no como un auténtico régimen de gestión sistemática con miras modernizadoras. Esto es así a nivel estatal, autonómico y, salvo excepciones, a nivel local. Por ello son de analizar diversas opciones, en concreto respecto al ámbito local.

Como se ha esbozado a lo largo de estas páginas, el primer problema que surge es la aplicación de la función directiva a los municipios de régimen ordinario, ante el aparente silencio de la LBRL en sus artículos 32 bis y 130. A ello se añaden ciertas opiniones, incluso extraíbles de sentencias que entiende que... *“en los municipios de régimen ordinario, por el contrario, resulta difícil que llegue a aflorar una función directiva...”* (STSJ Castilla-La Mancha. 08/02/2010Id Cendoj: 02003330022010100173, en su FJ 5º)

No obstante lo anterior, hemos de llegar a una conclusión opuesta por varios motivos. En primer lugar, hemos de reiterar el hecho de que Art. 46.5 de la LILE permite esa opción, sin que ese artículo haya sido cuestionado de constitucionalidad. Por tanto, si ese precepto es pacífico, es que la opción, en sí, cabe. Otra cosa es que el juego competencial Estado-Comunidad Autónoma se implemente en tal sentido en cada caso.

Por otra parte la Disposición Adicional 12ª de la LBRL, indirectamente lo reconoce, cuando habla de las retribuciones del personal directivo de, entre otros entes, sociedades y organismos autónomos. ¿Acaso están vedadas esas fórmulas a los municipios ordinarios?

También permite llegar a la exégesis que mantenemos el contenido de la DA 15ª de la LBRL cuando refiriéndose a la incompatibilidad de los directivos dice: *“A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo 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...”* Realmente se define una función, que no tiene unos límites formales por mor del tipo de entidad de que se trate.

En íntima conexión con lo anterior, está la tesis mantenida por la STSJ de Andalucía de 28/07/2014, Id Cendoj: 18087330032014100461, en su FJ 6º, pues estima que las enumeraciones que el artículo 130 realiza sobre el personal directivo no es exhaustiva, con lo que nada impide que pueda haber más (directivos se entiende), conforme al artículo 13 del EBEP.

La misma sentencia en el mismo FJ, permite que el reglamento orgánico añada funciones de dirección, si no modifica la regulación específica ni invade competencias autonómicas.

Nos encontramos, pues, con una posible vía de concretar un régimen plausible de Dirección Pública Local, cual es la potestad reglamentaria y autoorganizativa de las corporaciones locales previstas en el artículo 4 LBRL, a lo que habría que añadirse la virtualidad de las RPT. Tan es así que los artículos 32 bis y 130 de la LBRL, permiten de esta manera excepcionar cuestiones tan importantes como incorporar a la Dirección Pública Local a personal ajeno al empleo público. Avala esta posibilidad el sentido de la STSJ de Andalucía antes referenciada.

Sin embargo, y a la espera de que haya una consolidación de esta manera de perfilar la institución por los Tribunales, sigue echándose de menos una implementación de la normativa básica elaborada por el Estado que delimitara e hiciera aplicable un régimen normativo legal de la Dirección Pública Local. La misma STSJ de Andalucía establece como límite para la operatividad normativa local la regulación específica autonómica y sus competencias, por lo que se antoja fundamental para la viabilidad de la Dirección Pública Local el despliegue de las competencias normativas autonómicas en materia de Régimen Local, del mismo modo que se ha hecho en Euskadi, y todo ello sin olvidar que la propia normativa básica sobre Régimen Local podría ser modificada o desarrollada vía reglamentaria para configurar ese régimen básico, de manera que fuera aplicable y sirviera a la finalidad de materializar esta función.

8. CONCLUSIÓN

La Dirección Pública en general y la Local en particular, como función intermedia entre gobierno y administración, concebida cual instrumento de modernización, no cuenta con un régimen positivo claro. Prueba de ello es que se enfoca muchas veces desde el punto de vista del vínculo que genera la persona que desarrolla ese rol con la correspondiente administración, encuadrándose, en consecuencia, en la regulación del empleo público y no desde el punto de vista del régimen organizativo, (en este caso local). En cualquier caso nos encontramos con normativa dispersa e imperfecta, que permite la intromisión en la Dirección Pública de figuras limítrofes pero muy distintas, o el empleo descafeinado de la institución, pues no existiendo una normativa completa que especifique una por una las características de la institución acomodada a la doctrina científica, se otorga el título de DPP a distintas clases de empleados que reúnen algunas de esas características.

La solución definitiva, para encuadrar adecuadamente la figura que nos ocupa, sería la elaboración de un cuerpo normativo completo en sede de Régimen Local, siguiendo las pautas de la LILE, para lo cual resulta preciso articular el juego previsto en los artículos 148 y 149 de la CE, en conexión con las disposiciones de los respectivos estatutos de autonomía, de forma que la normativa básica fuese implementada por las CC.AA, sin perder de vista el gran papel que la potestad autoorganizativa de las Corporaciones Locales confiere en esta materia.

Sin embargo, cabe hacer una última reflexión, pues desde que se regulara por primera vez en sede de régimen local (2003) sobre la Dirección Pública han pasado casi 14 años. En ese tiempo se han reformado la casi totalidad de los Estatutos de Autonomía, ampliando las posibilidades competenciales de las CC.AA. No es ajeno el

régimen local a ese incremento competencial. Sin embargo, ni desde el Estado (titular de la competencia sobre normativa básica), ni desde las CC.AA. (salvo el caso de Euskadi) se ha abordado la materia. Procedería, por tanto, poner en tela de juicio el verdadero interés por esta figura.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Anuario de Derecho Municipal 2010*. Editorial Marcial Pons, ISSN: 1888-7392. Depósito Legal. B 19.188-2008.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA, M., PALOMAR OLMEDA, A. *La Dirección Pública Profesional en España*. Marcial Pons, 2009. ISBN: 978-84-9768-687.
- MARTÍN REBOLLO, L. *Leyes Administrativas*, 19ª ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2013. ISBN: 978-84-9014-496-1.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MAESO SECO, LUIS F. *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*, Editorial INAP, 2011, ISBN 978-84-7351-395-1.
- RAMIÓ MATAS, C. *La Administración Pública y Crisis Institucional. Estrategias de Reforma e Innovación para España y América Latina*. Tecnos 2015, ISBN: 978-84-309-6500-7.