

## **LA FIGURA DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: ASPECTOS BÁSICOS PARA LA DEFINICIÓN DE SU RÉGIMEN JURÍDICO Y CUESTIONES ABIERTAS**

**Juan Carlos Corrales Guillén**<sup>1</sup>  
**Cayetano Prieto Romero**<sup>2</sup>

### **INDICE:**

1. INTRODUCCIÓN. –
2. ALTOS CARGOS Y PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL. –
3. LA REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN EL EBEP. –
4. LA NORMATIVA APROBADA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL EBEP. –
5. FUNCIÓN DIRECTIVA Y DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL:
  1. *¿Qué significa dirigir?*
  2. *Las ventajas “tangibles” del nuevo estrato directivo profesional.*
  3. *Función directiva y Gobierno local.*
6. CONCLUSIONES.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La creación de la figura del directivo público profesional por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) reabre el debate, ya planteado en los años 90, sobre la necesidad de que las Administraciones públicas dispongan de una función directiva cualificada, dotada de habilidades y destrezas propias de dicha función, así como de la llamada “profesionalización” del nivel directivo.

Efectivamente, en línea con los denominados “procesos de modernización” de las Administraciones públicas del ámbito de la OCDE<sup>3</sup>, el debate sobre la necesidad de disponer de un segmento directivo profesional, dentro del empleo público, ocupó un lugar central en los diferentes estudios y proyectos referidos a la mejora de la gestión pública.

El EBEP retoma dicho debate y en su exposición de motivos declara expresamente que el personal directivo profesional “(...) *está llamado a constituir 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*”.

Por otra parte, se reconoce la existencia previa de empleados públicos con formación directiva, pero insiste en la necesidad de “(...) *avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países vecinos*”. Por tanto, la creación de este nuevo estrato directivo, en el EBEP, parece responder a la voluntad del legislador estatal de dar un nuevo impulso a los procesos de cambio y mejora de la gestión pública.

<sup>1</sup> Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid. Actualmente Director del Instituto de Formación y Estudios del Gobierno Local de Madrid.

<sup>2</sup> Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid. Actualmente Director General de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid.

<sup>3</sup> *Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado*, Ministerio para las Administraciones Públicas, MAP, 1990, pp. 130 a 140.

En el presente estudio se llevará a cabo un acercamiento a los antecedentes legales de la nueva figura, al debate doctrinal que sobre la misma está hoy planteado y una reflexión sobre las cuestiones abiertas que se suscitan a la vista de la regulación realizada por el EBEP.

No obstante, el enfoque del estudio se realizará desde un punto de vista técnico, es decir, analizando, preferentemente, las ventajas prácticas y organizativas que obtendrían las Administraciones públicas con la creación de esta nueva figura. Por esta razón, el estudio no tiene un objetivo prioritariamente académico, de forma que el debate sobre la opinión de la doctrina científica en esta materia o los aspectos jurisprudenciales del mismo, no poseen un lugar preeminente en el análisis que se va a realizar, sin perjuicio de que se incluyan, dentro del mismo, opiniones de distintos autores o referencias a concretos pronunciamientos judiciales que permitan orientar el planteamiento de determinadas cuestiones o reforzar los argumentos expuestos.

## **2. ALTOS CARGOS Y PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL**

La incorporación del término “profesional” hace que, en principio, la nueva figura creada por el artículo 13 del EBEP no sea coincidente u homologable a ninguna de las ya existentes en las estructuras de empleo de las Administraciones públicas.

Tradicionalmente, la función directiva en las Administraciones públicas se ha correspondido con el desempeño de los puestos propios de los titulares de órganos superiores y directivos de las distintas Administraciones públicas.

Dichos titulares han venido teniendo el carácter de “alto cargo”, cuyo régimen jurídico viene definido, fundamentalmente, por tres elementos diferenciadores:

- Un proceso de designación sujeto a un criterio preferente o absoluto de confianza política, sin aplicación de los principios de publicidad, concurrencia, mérito y capacidad.
- Un régimen retributivo específico, fijado en normas especiales y con un tratamiento jurídico diferenciado dentro de las leyes de presupuestos de las distintas Administraciones públicas.
- Un régimen de incompatibilidades específico, establecido en leyes especiales y, por tanto, excluido de la aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Estos aspectos hacen que la figura tradicional del alto cargo sea claramente diferenciable del directivo público profesional previsto en el artículo 13 del EBEP.

No obstante, desde los años 80, y fundamentalmente en los 90 con la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), puede apreciarse una tendencia, dentro del derecho positivo, a acotar o delimitar la potestad discrecional de los órganos de gobierno de las Administraciones públicas dentro del proceso de designación de los titulares de órganos directivos.

Esta tendencia se ha puesto de manifiesto mediante la progresiva inclusión, dentro de los procesos de designación del personal directivo, de principios y criterios de contenido profesional (experiencia y capacidad profesional) u otorgando una preferencia a los funcionarios de carrera de nivel superior para la ocupación de dichos puestos, en definitiva, y como ha reconocido la

mayor parte de la doctrina, modulando o sustituyendo el criterio de confianza política por principios o criterios de contenido profesional<sup>4</sup>.

Siendo así, pueden identificarse un conjunto de leyes estatales y autonómicas que, respondiendo a esa tendencia, constituirían un precedente de la actual figura del directivo profesional del EBEP si bien, debe volverse a insistir, el directivo del artículo 13 del EBEP es una figura creada por el legislador estatal con carácter “ex novo”, de forma que la distinción entre altos cargos y directivos profesionales tiene perfecta cabida en la construcción de la función directiva que puedan realizar las Administraciones públicas a partir de la entrada en vigor del EBEP.

En el caso estatal, procede hacer una referencia a la LOFAGE, a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en adelante LMMGL), a la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos y a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

En la primera, el legislador estatal distingue entre órganos superiores y órganos directivos de la Administración general del Estado. Los titulares de órganos directivos, con carácter general, serán designados de entre funcionarios de carrera del grupo A (hoy subgrupo A1), habilitando a los reales decretos de estructuras orgánicas a que puedan excepcionar dicha regla general en el caso de los directores generales, “(...) en atención a las características específicas de la funciones de la Dirección General” (artículo 18).

Por su parte, la LMMGL modifica el artículo 130 de la Ley de Bases de Régimen Local y establece una preferencia en favor del funcionario de carrera de grupo A (hoy subgrupo A1) para la ocupación de los puestos directivos en los municipios de gran población. En el supuesto de no ostentar dicha condición, el nombramiento deberá ser motivado y realizarse, en todo caso, conforme a criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada. Esta ley no confiere el carácter de alto cargo a estos directivos y establece que su régimen de incompatibilidades se sujetará a los establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas.

Por otro lado, la Ley de Agencias Estatales distingue entre órganos de gobierno de las Agencias (presidente y consejo rector: artículo 8), órganos ejecutivos (director: artículo 11) y personal directivo (el que ocupa puestos determinados como tal por el estatuto de cada Agencia en atención a su responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas: artículo 23).

Esta ley no confiere expresamente el carácter de alto cargo a ninguno de los titulares de dichos órganos si bien, como más adelante se verá, los distintos estatutos de las Agencias Estatales otorgan dicho carácter a algunos de sus puestos directivos. En todo caso, la propia Ley de Agencias Estatales establece que los puestos directivos se cubrirán por titulados superiores, conforme a criterios de competencia profesional y experiencia, mediante un procedimiento que garantice los principios de mérito, igualdad y publicidad y, preferentemente, entre funcionarios.

---

<sup>4</sup> “Debemos, por tanto señalar que en la organización pública la función directiva, desde una perspectiva subjetiva, es desarrollada por dos grandes grupos de personas: las que ejercen funciones de gobierno y las que no. Los primeros tienen como referencia esencial la legitimación política directa o indirecta en su acceso mientras que los segundos responden (o deberían hacerlo) a criterios puramente profesionales”. Palomar Olmeda, A. “Pautas para el diseño de un Estatuto del Directivo Público para las Administraciones convencionales”. III Jornadas Técnicas de Seguridad Social. Mayo 2005.

La propia ley habilita a los estatutos particulares de cada Agencia a que pueda existir un órgano especializado para realizar la selección de los candidatos a puestos directivos y pueda formalizarse la vinculación al puesto mediante contrato de alta dirección.

Para el ámbito específico de Madrid, el legislador estatal, a través de la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, establece que la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid puede crear órganos directivos (artículo 21).

Sus titulares no tienen la consideración de alto cargo y su nombramiento atenderá a criterios de competencia profesional y experiencia. La propia ley estatal enmarca el ámbito funcional de actuación de los órganos directivos pero, en todo caso, opta por no establecer como requisito imprescindible o preferente el ser funcionario de carrera para el acceso a dichos puestos, dando la posibilidad al reclutamiento externo de profesionales del sector privado.

En el ámbito autonómico cabe destacar la regulación de la Comunidad de Madrid; la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona y, por su novedad y reciente entrada en vigor, la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid establece que son órganos superiores de la Administración, el Presidente, el Vicepresidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros (artículo 38). Por otro lado, los artículos 39 a 45 determinan que los secretarios generales técnicos y los directores generales serán nombrados *preferentemente* entre funcionarios de carrera a los que se exija titulación superior para su ingreso. Todos ellos tendrán la consideración de alto cargo conforme a la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos. Su proceso de designación compete, discrecionalmente, al Consejo de Gobierno, sin que exista previsión expresa de sujeción a los propios de publicidad y concurrencia.

Por su parte, la Carta Municipal de Barcelona incluye, dentro del personal del Ayuntamiento, al "*personal eventual de alta dirección que reúna las correspondientes aptitudes profesionales*" (artículo 52)<sup>5</sup>. Asimismo confiere al Pleno, mediante Reglamento orgánico, la potestad para establecer el régimen jurídico de los puestos de personal de alta dirección, permitiendo que los mismos puedan ser ocupados por funcionarios o por otros profesionales que no tengan vinculación estatutaria (artículo 53).

Por último, la ley balear confiere el carácter de "puestos directivos" a los puestos de funcionarios de carrera clasificados con un nivel 30, los jefes de departamento y los jefes de servicio que dependan directamente de un órgano superior o directivo. Además, establece como requisito imprescindible para la ocupación de esos puestos el disponer del Diploma de personal directivo<sup>6</sup> que expide la Escuela Balear de Administración Pública. Estos puestos se proveerán mediante el sistema de libre designación.

Es necesario destacar que la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no modifica la Ley 2/1996, de 19 de noviembre, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Comunidad

<sup>5</sup> El Texto Refundido de Régimen Local (RDL 781/1986), en su artículo 176, ya establecía la posibilidad de que las Entidades Locales pudiesen nombrar personal eventual para el desempeño de "*determinados puestos de carácter directivo*".

<sup>6</sup> La ley balear recupera, en cierta medida, la previsión contenida en el artículo 23.3 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964) en la que se requería a los funcionarios del Cuerpo Técnico de la Administración Civil la obtención del diploma de directivo para el acceso a las "*(...) plazas de mayor responsabilidad de este Cuerpo que previamente se clasifiquen como tales*".

Autónoma de las Islas Baleares, por lo que este nuevo personal directivo no tiene la consideración de alto cargo.

### **3. LA REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN EL EBEP**

El EBEP dedica un solo artículo (el 13) a la regulación específica del directivo público profesional, dentro del único subtítulo que incluye la ley.

El legislador estatal ha optado por definir el régimen jurídico básico del directivo público profesional a través del enunciado de una serie de principios generales. Esto hace que, en opinión mayoritaria de la doctrina, la normación básica de esta materia sea escasa e imprecisa, lo que favorecerá una diversidad excesiva de regímenes en esta materia. Asimismo, ha sido criticado el hecho de que la redacción definitiva del artículo 13 del EBEP se aparte, en ciertos aspectos esenciales, de la propuesta realizada por la Comisión de Expertos que asesoró a la Administración del Estado en la redacción del texto legal<sup>7</sup>.

El artículo 13 del EBEP establece literalmente que:

*“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”.*

A partir de esta redacción pueden ser extraídas varias notas esenciales y determinadas cuestiones abiertas que, a nuestro entender, deberían ser tenidas en cuenta en el momento en que las distintas Administraciones públicas decidan sobre la oportunidad (o no) de implantar esta figura en sus respectivas estructuras organizativas y de empleo público.

---

<sup>7</sup> Véase Larios Risco, David en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Thomson-Aranzadi, 2008, p. 126.

En efecto, uno de los aspectos más relevantes de la propuesta realizada por la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, fue aconsejar al legislador estatal que el régimen jurídico esencial del directivo profesional estuviese contenido en normas estatales y autonómicas de rango legal (véase p. 70 del Informe).

1. *Es una nueva “clase de personal” pero no un tipo de “empleado público”<sup>8</sup>.*

La opción por la que se ha inclinado el legislador estatal, al no incluir al directivo profesional dentro del artículo 8 del EBEP, permite una configuración “autónoma” de la figura del directivo público, claramente diferenciable del régimen jurídico funcionarial, de forma que cada Administración pública territorial puede crear, de hecho, su propio “estatuto de personal directivo” .

Esta circunstancia sitúa al régimen jurídico del directivo público profesional dentro del ámbito de la potestad autoorganizativa de las Administraciones públicas. Este planteamiento es notoriamente distinto al existente para el caso del régimen jurídico de los funcionarios públicos. Efectivamente, en el caso de los funcionarios, los elementos esenciales que definen su régimen estatutario deben estar contenidos en una norma con rango de ley, tal y como prescribe el artículo 103 de la Constitución y en el sentido en que quedó interpretado por el Tribunal Constitucional en la STC 99/1987, de 11 junio.

En este sentido, aspectos esenciales del régimen jurídico de los funcionarios tales como la determinación de los criterios legales para concretar la reserva de funciones a favor de este tipo de personal, adquisición y pérdida de su condición, el sistema de provisión de los puestos o el régimen de derechos y deberes deben estar contemplados en normas con rango de ley mientras que, estas mismas materias, referidas al personal directivo profesional, pueden ser determinadas por los distintos órganos superiores ejecutivos de las Administraciones públicas mediante reglamento.

Esta opción del legislador estatal permite plantear, a nuestro entender, la cuestión abierta sobre si los directivos públicos profesionales que posean vinculación laboral (contrato de alta dirección) puedan desempeñar puestos directivos que ejerzan potestades públicas, o bien, realizar una interpretación restrictiva de lo establecido en el artículo 9.2 del EBEP, entendiendo que solo los directivos profesionales con vinculación funcionarial puedan desempeñar ese tipo de puestos.

Desde nuestro punto de vista existen argumentos jurídicos y organizativos suficientes como para entender que el EBEP permite a los directivos públicos profesionales con vinculación laboral el desempeño de puestos directivos que ejerzan potestades públicas<sup>9</sup>.

En primer término, porque la opción del legislador estatal de separar la regulación básica de los empleados públicos y del personal directivo, permite llegar a la conclusión que la reserva legal a favor de los funcionarios públicos para la ocupación de puestos que ejerzan potestades públicas lo es respecto del resto de los empleados públicos citados en el artículo 8 del EBEP pero que la misma no se extiende a la regulación contenida en el subtítulo I del título II referido al personal directivo.

En segundo lugar, porque, en la actualidad, y con el régimen jurídico vigente en las Administraciones públicas, los titulares de los órganos directivos que no ostentan la condición de funcionarios de carrera desempeñan puestos que, de forma ordinaria, comportan el ejercicio de potestades públicas de acuerdo con el régimen competencial que la normativa vigente (legal o reglamentaria) ha atribuido a dichos órganos.

<sup>8</sup> Puede consultarse, a estos efectos, las reflexiones contenidas sobre la figura del directivo público profesional en *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, Ayuntamiento de Madrid, Aranzadi, 2008, pp. 35 a 46.

<sup>9</sup> Como ejemplo, cabe citar el caso del Director Gerente del Instituto Catalán de Salud (Ley 8/2007, de 30 de Junio) cuya vinculación jurídica queda formalizada en un contrato laboral de alta dirección (artículo 20) y, sin embargo, entre las competencias atribuidas al órgano del cual es titular se incluyen varias que comportan el ejercicio de potestades públicas: inspección, disciplinaria o contractual (artículo 10).

Y, en tercer término, porque constituiría una verdadera disfunción organizativa el reconocer a un directivo público con contrato de alta dirección el ejercicio “*de poderes inherentes a la titularidad jurídica*” de la entidad (artículo 1.2 del RD 1382/1995, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección) y sustraer de su capacidad decisoria el ejercicio de las potestades públicas que son consustanciales al desempeño de este tipo de puestos en el sector público (potestades contractuales, sancionadoras, inspectoras, de dictado de actos administrativos, etc.)

*2. El legislador estatal ha optado por una máxima flexibilidad para facilitar la configuración jurídica del directivo público profesional.*

Esta nota característica de la regulación del artículo 13 del EBEP ha sido criticada por buena parte de la doctrina, como ya se ha señalado en el presente estudio, al menos desde el punto de vista jurídico, por constituir una norma básica<sup>10</sup> que flexibiliza de forma muy amplia los aspectos objetivos del régimen jurídico de la Función pública y, por el contrario, introduce rigidez en los elementos subjetivos del mismo.

Lo cierto es que, aún existiendo cuestiones abiertas y no claramente resueltas por el EBEP, dicha flexibilidad presenta aspectos positivos, especialmente en que lo que se refiere a la capacidad que confiere a los órganos superiores ejecutivos de las Administraciones públicas para definir su propio estrato directivo conforme a sus necesidades organizativas y funcionales<sup>11</sup>.

Dicha flexibilidad se aprecia de forma inmediata desde el momento en que la propia figura es de creación facultativa.

Como ya se ha señalado, su régimen jurídico específico puede ser definido mediante reglamento, confiriendo a los distintos órganos superiores ejecutivos la competencia para decidir sobre todos los aspectos esenciales de su función directiva entre los que se encuentran el establecimiento de sus propias reglas para la designación de los titulares, el tipo de empleado público que puede acceder a dichos puestos (funcionario o laboral) o, incluso, la posibilidad de establecer, en casos concretos, el reclutamiento externo. Nótese que al no estar sujeta la determinación de sus condiciones de trabajo a negociación colectiva (y por tanto, excluidas de regulación mediante acuerdo de condiciones de trabajo o convenio colectivo), el margen de definición del régimen jurídico de este colectivo profesional es aún mayor para los distintos órganos superiores ejecutivos.

Esta flexibilidad solamente queda acotada por (“*entre otros*”) los principios que el propio artículo 13 del EBEP incluye en su redacción, de forma que los órganos superiores ejecutivos podrán (y deberán, en su caso) establecer, a nuestro entender, los siguientes aspectos básicos de su régimen jurídico:

- La determinación concreta de los órganos y unidades cuyos titulares tendrán la condición de directivos públicos profesionales.
- El perfil de competencias profesionales para la ocupación de cada puesto y el procedimiento para su determinación.

<sup>10</sup> Para un análisis más detallado de las características especiales del EBEP como norma básica, puede consultarse el riguroso estudio realizado por el profesor Fuentetaja Pastor, J.A., en “El Estatuto Básico del Empleado Público”, RAP, nº 174, pp. 457 a 499.

<sup>11</sup> Para analizar la capacidad normativa de los gobiernos locales en relación con el desarrollo normativo del EBEP en esta materia y del conjunto de la ley básica, véase *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, Ayuntamiento de Madrid, op.cit.

- El tipo de habilidades, capacidades, destrezas y formación exigibles en el proceso de designación y la forma de acreditarlas.
  - El sistema de designación / selección a aplicar para su cobertura y su procedimiento de cese<sup>12</sup>.
  - El sistema de evaluación de su gestión (no necesariamente el mismo que el previsto para los empleados públicos a través de la evaluación del desempeño) y de responsabilidad por la gestión realizada.
  - Los supuestos concretos en los que pueda procederse a la designación de personal laboral con contrato de alta dirección.
  - La posible apertura de los puestos directivos profesionales a cobertura indistinta entre personal funcionario y laboral.
  - El Código de conducta o la existencia de reglas específicas para este colectivo dentro del Código de conducta.
  - El sistema retributivo.
  - La conexión del régimen jurídico del directivo con la carrera funcionarial, especialmente en lo referido a los aspectos de “consolidación” de grados o niveles y las situaciones administrativas.
3. *Es una figura nueva dentro de la estructura de empleo de las Administraciones públicas cuya inserción podrá dar lugar a distintos “modelos” de función directiva.*

La inclusión del término “profesional” hace que, en principio, y como ya se ha señalado, la nueva figura del directivo público del EBEP no se corresponda con ninguna de las ya existentes en la estructura de empleo de las Administraciones públicas.

Dicho concepto (“profesional”) confiere al sistema de designación del directivo del EBEP de una posición central dentro del proceso de concreción de su régimen jurídico específico, de forma que se hace imprescindible dar cumplimiento a los principios de publicidad, concurrencia, mérito y capacidad en su proceso de designación y, en consecuencia, desplazar, al menos como elemento preferente o único, al criterio de confianza política.

Siendo así, parece que el EBEP permitiría optar a las distintas Administraciones públicas entre dos grandes modelos:

- Una alternativa de “profesionalización absoluta” de la función directiva, de forma que los órganos directivos de las Administraciones públicas solo pudiesen ser ocupados por directivos públicos profesionales cuyo proceso de designación se realice conforme a los

---

<sup>12</sup> La forma en que se regule el cese del directivo profesional constituye un elemento de especial importancia dentro del debate “profesionalización / politización” de la función directiva, donde pueden plantearse alternativas como la garantía del desempeño del puesto por un periodo de cuatro o cinco años o la determinación de las causas del cese por resultados ineficientes en la gestión.

Véase, a estos efectos, las conclusiones del “Informe del Estatuto Básico del Empleado Público y Márgenes de Configuración del Legislador Vasco para su Desarrollo”, coordinado por Jiménez Asensio, R., ejemplar mimeografiado, Viceconsejería de Función Pública del Gobierno Vasco, Vitoria, 2007, p. 93.



principios de mérito, capacidad, publicidad y concurrencia y, en determinados casos, con el requisito adicional de disponer de la condición de funcionario de carrera<sup>13</sup>.

- Y otra alternativa que podemos denominar “modelo mixto”, donde cabría plantear la existencia de dos niveles dentro de la función directiva, coexistiendo un nivel de función directiva superior, sujeto a procesos de designación de sus titulares conforme a criterios discrecionales y/o de confianza política, y una función directiva profesional cuyo sistema de provisión prevea la existencia de un órgano técnico de selección y de cumplimiento a los principios de mérito y capacidad.

#### 4. LA NORMATIVA APROBADA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL EBEP

Tras la aprobación del EBEP se han dictado diversas normas (estatales y autonómicas) que permiten advertir la heterogeneidad y la flexibilidad con que se puede insertar la nueva figura del directivo público profesional en las distintas estructuras de empleo de las Administraciones a la vista de la regulación realizada por el EBEP.

En primer termino, procede hacer una mención especial al desarrollo reglamentario estatal de la Ley de Agencias Estatales a través de los distintos reales decretos de aprobación de los estatutos de dichas Agencias.

Se hará una breve referencia a los estatutos de las Agencias del Boletín Oficial del Estado, Meteorología y Española de Cooperación Internacional.

El Estatuto de la Agencia del Boletín Oficial del Estado (RD 1495/2007), diferencia, dentro del personal directivo, al director de la Agencia, al secretario general, a los subdirectores y jefes de departamento.

---

<sup>13</sup> La opción de “profesionalización absoluta” del nivel directivo mediante la ocupación de dichos puestos por funcionarios de carrera de nivel superior es por la que se inclina Alejandro Nieto. No obstante, este autor interpreta que la deliberada ambigüedad del artículo 13 del EBEP dará lugar a que la ocupación de los puestos de directivos profesionales sirva para que “(...) se premien servicios de confianza ya prestados y se estimulen fidelidades futuras”. Nieto, A., *El Desgobierno de lo Público*, Ariel, 2008, p.191. Con todo, existen opiniones contrarias en la doctrina sobre esta cuestión: Jiménez Asensio advierte que “(...) la idea de que la profesionalización de la alta Administración Pública está plenamente garantizada mediante la cobertura de estos puestos por funcionarios públicos, aparte de ser un error bastante extendido, se compadece mal, según hemos visto, con la verdadera esencia y las notas que caracterizan la profesionalización de la función directiva.”. Para este autor limitar el acceso a la función directiva profesional a los funcionarios de carrera puede generar una “(...) apropiación injustificada de la función directiva por parte de los cuerpos superiores de la Administración”. Jiménez Asensio, R. *Altos cargos y Directivos Públicos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. 1996. pp. 298 y 305.

En este sentido, Palomar Olmeda interpreta que la forma más oportuna para limitar los riesgos de la politización de la función directiva profesional o de la patrimonialización corporativa está en la elección de dos alternativas: “en primer lugar, estableciendo un sistema que “midiera” el mérito y la capacidad de los designados conforme a pautas generales y convencionales, lo cual permitiría hablar de profesionalidad sin residenciarla en ningún colectivo específico sino como un referente individualizado de aptitud para el servicio en el ámbito público; o bien, aceptar alguna condición previa como “patente de profesionalidad”. Palomar Olmeda, A. “Pautas para el diseño de un Estatuto del Directivo Público para las Administraciones convencionales”. III Jornadas Técnicas de Seguridad Social. Mayo 2005.

Esta segunda alternativa de “certificación” o “patente de profesionalidad” es por la que parece inclinarse el Borrador (versión 13ª, de 3 de julio de 2007) del RD del Estatuto del Directivo Público Profesional de la Administración General del Estado al prever la existencia de una Oficina de Personal del Directivo Público, dependiente del Ministerio de la Presidencia, cuya función principal sería la de acreditar y participar en la selección de los directivos públicos profesionales. Esta función se realizaría, fundamentalmente, mediante la utilización de la información residente en una base de datos de directivos que permitiese, a través de la actualización permanente de la misma, la acreditación de la idoneidad de los candidatos (de acuerdo con su currículum profesional y formativo) para el acceso a los puestos directivos en la Administración del Estado.

El Director de la Agencia del BOE tendrá la consideración de alto cargo y será designado entre funcionarios de carrera del subgrupo A1. El resto de puestos directivos también se proveerán entre funcionarios de carrera del subgrupo A1, si bien, la propuesta será realizada por una comisión de selección, de forma motivada, e incluirá a tres candidatos para cada puesto, siendo el director de la Agencia quien resolverá definitivamente la convocatoria.

El Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología (RD 186/2008) no incluye al Presidente de la Agencia entre los puestos directivos, sino que lo califica como órgano de gobierno de la Agencia, tiene la consideración de alto cargo y es nombrado por el Consejo de Ministros.

En este caso, tienen la consideración de directivos los directores, jefes de departamento y delegados territoriales de la Agencia. Su nombramiento se realiza por el consejo rector a propuesta del presidente y es requisito para concurrir a la convocatoria el ser funcionario de carrera del subgrupo A1. El estatuto prevé la existencia de un órgano de selección que realiza la propuesta motivada de tres candidatos al Presidente de la Agencia.

El Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional (RD 1403/2007) considera personal directivo al director de la Agencia, a los directores geográficos, de relaciones culturales y científicas, al secretario general y a los jefes de departamento.

No obstante, el director de la Agencia, que tendrá la consideración de alto cargo, es nombrado por el consejo rector, si bien el propio estatuto establece expresamente los criterios conforme a los cuales se elegirá al director de la Agencia (conocimiento y experiencia en desarrollo y cooperación, experiencia internacional, capacidad para dirigir equipos humanos y experiencia en puestos directivos). El estatuto de la Agencia no exige el tener la condición de funcionario de carrera para desempeñar el puesto de director, sino, únicamente, el disponer de titulación universitaria superior.

Por su parte, la designación de los directores y jefes de departamento se realizará, en unos casos, entre funcionarios de carrera y, en otros, mediante la formalización de un contrato de alta dirección. Es el propio estatuto el que, en función del ámbito organizativo o funcional donde se encuadre el directivo, concreta cuándo se debe optar por un funcionario de carrera o por un contratado laboral de alta dirección.

En todo caso, se prevé expresamente la existencia de un órgano de selección que realizará una propuesta motivada para la cobertura de cada puesto directivo al director de la Agencia, en la que se incluirá a tres candidatos por puesto. Los funcionarios de carrera que pasen a ocupar puestos directivos quedarán en situación de servicios especiales.

En segundo término, y en el caso autonómico, destaca la regulación realizada por la Ley 8/2007, de 30 de julio, del Instituto Catalán de Salud.

Esta ley confiere el carácter de personal directivo a los denominados "*cargos directivos*" (director gerente, directores de servicios corporativos, gerentes territoriales y gerentes y directores de gestión hospitalaria y de atención primaria), diferenciándolos del "*personal con funciones de mando*" (que ocuparán puestos con rango de subdirección general).

Dentro de los cargos directivos, tendrán la consideración de "alto cargo", únicamente, el director gerente y los directores de servicios corporativos, de forma que el resto de los gerentes y directores del Instituto Catalán de Salud serán personal directivo pero no "altos cargos".

Todos los cargos directivos, con independencia de que tengan o no la consideración de alto cargo, ocuparán sus puestos en virtud de un contrato de alta dirección. Asimismo, es

conveniente destacar que, aún existiendo directivos que no poseen la consideración de alto cargo, todo el personal directivo quedará sometidos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Generalitat (artículo 20.5), de forma que se realiza una extraña mezcla entre aspectos propios del régimen jurídico-subjetivo de los “altos cargos” con el propio del personal directivo profesional.

## **5. FUNCIÓN DIRECTIVA Y DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL**

Como ha podido apreciarse, las distintas normas que se han dictado inmediatamente antes de la entrada en vigor del EBEP y las aprobadas posteriormente han optado, con carácter general, por el que hemos denominado “modelo mixto”.

No obstante, el análisis de estas alternativas no puede ocultar, como ya es tradicional en la literatura científica, que en el centro del debate se encuentra la cuestión clásica sobre el alcance y la extensión de la “politización” o “profesionalización” de la función directiva pública.

De hecho, no faltan opiniones de autores que interpretan que el EBEP facilita, de forma implícita, la extensión del criterio de confianza política a los puestos más elevados de la carrera funcionarial.

Con todo, existen otros aspectos que, aún teniendo una menor trascendencia institucional que el planteado por el debate clásico, requieren de un análisis más detenido por su especial importancia dentro del proceso de definición jurídica y técnica de la nueva figura creada por el EBEP. Desde nuestro punto de vista, no parece que el debate sobre el nuevo directivo público creado por el EBEP deba únicamente quedar limitado al aspecto “profesional” del mismo sino, además, a su componente o naturaleza “directiva”.

Desplazar el foco del análisis, aunque sea de manera secundaria, desde el concepto “profesional” al aspecto “directivo” de la nueva figura, permite identificar determinadas cuestiones no resueltas por el propio EBEP y, a nuestro modo de ver, tampoco suficientemente tratadas por los diferentes estudios realizados a partir de la entrada en vigor del mismo.

Sin embargo, estas cuestiones, a las que seguidamente nos referiremos, tienen mucho que ver, de forma indirecta, con las diferentes alternativas abiertas para construir adecuadamente la función directiva pública y, en último término, con el debate sobre la “politización” o “profesionalización” de la función directiva.

### *1. ¿Qué significa dirigir?*

En primer término conviene reflexionar sobre lo que significa “dirigir” y que especiales connotaciones comporta esta función dentro del contexto actual de las Administraciones públicas.

Para J. M. O’Kean<sup>14</sup> la función directiva pública posee elementos comunes con la función de dirección en las organizaciones privadas y los aspectos referidos a la gestión e influencia sobre

---

<sup>14</sup> Para este autor el directivo (público o privado) debe dar cumplimiento a cinco actuaciones – clave dentro de su desempeño profesional:

- a) Disminuir las ineficiencias en la gestión.
- b) Detectar las oportunidades de beneficio de los mercados y clientes, con una especial atención a la demanda insatisfecha.
- c) Estimar el futuro, adaptando su organización a los cambios e, incluso, anticipándose a los mismos.
- d) Innovar, introduciendo un servicio nuevo o de distinta calidad, implantando nuevos métodos.
- e) Alterar el entorno, incidiendo eficientemente en la red de actores de las políticas que le afectan.

el entorno de la organización, la innovación, la satisfacción de las necesidades de los “clientes” y el enfoque estratégico constituyen aspectos centrales de la función directiva con independencia de que la misma se desarrolle en una organización pública o privada.

Otros autores, como es el caso de F. Longo<sup>15</sup>, desde un planteamiento esencialmente coincidente con J. M. O’Kean, vinculan la función directiva con el desarrollo de tres grandes funciones: la función estratégica, la gestión del entorno político y la gestión operativa del servicio, orientada a la consecución de objetivos.

Siguiendo estas pautas generales que permiten definir la función directiva en el contexto actual de las Administraciones públicas, es necesario reflexionar sobre cual sería el segmento organizativo donde deberían encuadrarse los directivos públicos profesionales.

Las normas de desarrollo del EBEP parecen inclinarse, a día de hoy, por identificar dicho estrato directivo profesional con los actuales niveles 30 a 28 de la carrera funcionarial.

Sin embargo, las estructuras organizativas de las Administraciones públicas presentan, de hecho, situaciones más diversas y complejas que permiten llegar a la conclusión de que no todos los puestos de niveles 30, 29 y 28 poseen un perfil directivo o predirectivo y, por otro lado, existen determinados puestos en áreas y ámbitos prestacionales (centros de atención sanitaria, educativa o social) cuyos titulares ocupan puestos de niveles inferiores a los citados o son personal laboral y, sin embargo, desempeñan, en muchos casos, puestos que comportan el ejercicio de funciones directivas.

En este sentido, es necesario destacar que existen múltiples convenios colectivos de personal laboral en las Administraciones públicas<sup>16</sup> que recurren a la figura de “puestos funcionales” que, sin formalizar contratos de alta dirección, ejercen funciones de perfil directivo o predirectivo al asumir un nivel de responsabilidad que excede de la definición funcional de las categorías profesionales existentes, el mando y coordinación de un número muy importante de profesionales, una especial dificultad técnica en la prestación del servicio, un alto grado de complejidad en la coordinación de actuaciones y la necesidad de contar con un variado perfil de competencias y habilidades profesionales dado el contenido multidisciplinar que poseen las funciones del propio puesto de trabajo<sup>17</sup>.

---

Estas funciones esenciales del directivo alcanzan su máximo grado de integración cuando el directivo las aborda de manera estratégica realizando:

- a) Una definición correcta de los clientes (internos y externos) a los que su organización sirve.
  - b) Una determinación acertada de cual es su producto o servicio, concretando, así mismo, la cantidad y calidad que del mismo debe producir.
  - c) Una definición oportuna de la estrategia de cómo prestar el servicio: dónde, cómo y cuándo.
  - d) Una eficiente puesta en práctica de la estrategia diseñada acompañada de un coherente sistema de evaluación.
- O’Kean, J. M., “Función Empresarial y Gestión Pública”, Papeles de trabajo nº 0393, Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

<sup>15</sup> Para Longo, de las tres grandes funciones que definen la actividad esencial del directivo (función estratégica, función de gestión del entorno político y gestión operativa) la complejidad de la gestión estratégica y del entorno político, adquieren una especial importancia en el ámbito de lo público, aspecto este que distingue la actuación del directivo público frente al directivo privado. Longo, F. “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, Lisboa, 8-11 octubre 2002.

<sup>16</sup> A estos efectos baste señalar los vigentes Convenios Colectivos de Personal Laboral de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid, entre otros.

<sup>17</sup> A modo de ejemplo puede citarse el caso de los Directores de Residencias Públicas de Personas Mayores de más de 500 residentes donde estos profesionales se responsabilizan directamente de la gestión administrativa y de personal del centro, la dirección de los servicios asistencial-sanitarios y de la gestión de los servicios de hostelería y mantenimiento. El número de empleados y de personas residentes en estos centros puede superar, en la mayor parte de los casos, los

Teniendo en cuenta estas premisas la definición del espacio directivo profesional en las Administraciones públicas debería realizarse desde un planteamiento flexible y contingente buscando, en todo caso, un desarrollo normativo del EBEP que contemple la totalidad de casos en los que existen puestos que ejercen funciones directivas o predirectivas; y, al mismo tiempo, excluyendo otros supuestos propios de la alta Función pública o puestos que ejercen funciones de jefatura pero en los que no se dan las características orgánicas, profesionales y funcionales que definen el contenido propio de un puesto directivo (a modo de ejemplo: puestos “inorgánicos” o puestos de jefatura que, en razón a su nivel de responsabilidad y/o autonomía en la gestión, no puedan calificarse como propios de la función directiva).

En este sentido, debe tenerse presente que el derecho positivo no contiene una regulación precisa y clara de los elementos que definen el carácter directivo de un puesto de trabajo. Quizás el único referente normativo claro pueda encontrarse en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, que regula el Contrato laboral de Alta Dirección.

Este reglamento estatal considera personal de alta dirección al empleado que:

- a) Ejercita poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa y relativos a los objetivos generales de la misma.
- b) Actúa con autonomía y plena responsabilidad, solo limitado por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la entidad.

En definitiva, se dan dos elementos que definen el contenido jurídico, organizativo y funcional del alto directivo (laboral), como son los relativos al alcance y extensión de los poderes conferidos y la directa sujeción, en el ejercicio de las facultades de dirección, a los órganos de gobierno de la entidad<sup>18</sup>.

Por tanto, no todo empleado que ejerza funciones directivas puede ser calificado como “alto directivo” ya que deben excluirse, a priori, a todas aquellas personas que, aún ejerciendo funciones directivas, reciben instrucciones de otros órganos delegados de la dirección de la entidad o cuyas funciones no se extienden a lo que, jurisprudencialmente, se ha interpretado como “*vida total del negocio*”<sup>19</sup>.

En estos casos estaríamos ante la figura del personal directivo de régimen laboral común (artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores) pero no ante los altos directivos a los que hace mención expresa el artículo 13 del EBEP al referirse al contrato de alta dirección.

Estas consideraciones hacen que sea aún más necesario abordar el régimen jurídico específico del personal directivo profesional del EBEP una vez se hayan contemplado, de forma completa e integral, todos los aspectos de carácter organizativo y funcionales que van a verse afectados por la creación de esta figura.

---

1.000. Además estos profesionales deben dar respuesta a las exigencias de calidad planteadas por los usuarios, sus familias y los empleados y mantener relaciones ordinarias y permanentes con el entorno institucional (consejería competente, municipio y mancomunidad) y social (organizaciones sindicales y de usuarios) para garantizar el correcto funcionamiento del centro. Todo ello sin olvidar el alto grado de responsabilidad que comporta su gestión al prestar un servicio esencial que afecta a los derechos fundamentales de los residentes (calidad de vida, servicios sanitarios, asistencia social, manutención, control y restricción de accesos y salidas, etc).

<sup>18</sup> STS de 10 de enero de 2006.

<sup>19</sup> STSJ de Cataluña de 4 de marzo de 1997.

Entre estos aspectos estarían:

- a) La determinación precisa del sistema de evaluación por la gestión del directivo profesional, así como su sistema de responsabilidad por los resultados de la gestión realizada.

Esta cuestión posee una especial importancia para la correcta inserción de la nueva figura en la estructura organizativa y de empleo de las Administraciones públicas toda vez que constituye un aspecto íntimamente vinculado al concepto “profesional” de la nueva figura directiva.

Además, la implantación de estos sistemas de evaluación de la gestión van a requerir, sin duda, de un extraordinario esfuerzo de sistematización de los programas de actuación y de los métodos y sistemas de trabajo al quedar asociados al cumplimiento de objetivos concretos y evaluables.

- b) La definición de la estructura retributiva de los puestos directivos profesionales, donde deberían tener una especial importancia los factores retributivos variables vinculados al cumplimiento de objetivos de gestión.
- c) El perfil profesional de los puestos directivos, donde adquieren una especial relevancia, como ya se ha indicado, los aspectos referidos a la provisión del puesto: ocupación por personal funcionario o laboral (o el carácter “abierto” de la provisión del puesto); cobertura únicamente con empleados públicos con vinculación fija con la Administración y/o reclutamiento externo; tipo de formalización de la vinculación jurídica al puesto; y la exigencia o no de pertenencia previa a cuerpos, escalas y categorías del nivel superior o, por el contrario, la posibilidad de dejar abierta su provisión, en determinados supuestos, a personal que no pertenezcan a grupos profesionales superiores e, incluso, donde no se exija una titulación de grado.
- d) La adecuación del sistema de atribución y alteración jurídica del ejercicio de las competencias (régimen de delegación de competencias y de firma, etc.) para adaptar el régimen jurídico de aprobación de actos administrativos a la necesaria capacidad de decisión autónoma del directivo profesional.

## 2. *Las ventajas “tangibles” del nuevo estrato directivo profesional.*

Un aspecto esencial que resulta del todo ineludible plantearse es la propia utilidad de crear este nuevo estrato profesional dentro de la estructura de empleo de las Administraciones públicas. En concreto, cuales serían las ventajas prácticas que obtendrían las Administraciones al crear un nuevo nivel profesional entre la dirección política y la Función pública.

Parecen existir, al menos, cinco razones que justificarían la creación de la nueva figura prevista en el artículo 13 del EBEP:

En primer lugar, podría encontrarse una razón genérica para cualquier organización pública dado que una correcta inserción de la nueva figura en la estructura de empleo supondría una mejora directa de la cualificación profesional del capital humano de la organización. En consecuencia, a medio y largo plazo, las Administraciones podrían disponer de un estrato profesional cualificado con habilidades, destrezas y conocimientos propios de la función directiva.

En definitiva, se dispondría de un colectivo de profesionales de especial cualificación que permitiría dar un salto cualitativo al empleo público lo que, sin duda, debería repercutir favorablemente en los procesos de diseño e implantación de las políticas públicas.

En segundo lugar, de optarse por el que se ha denominado “modelo mixto”, los titulares de los órganos superiores encontrarían un escalón organizativo cualificado para apoyarse técnicamente en la formulación y gestión de los programas y proyectos públicos de actuación. Esto garantizaría una mayor coherencia y eficacia en la gestión de las políticas públicas al poder compartir, el espacio político y el profesional, análogos conceptos, herramientas e instrumentos de planificación y gestión.

En tercer término, facilitaría la existencia de una “cantera” de profesionales con habilidades directivas con la que poder proveer los puestos de dirección política en las Administraciones públicas.

En cuarto lugar, la creación de la figura del directivo público profesional supondría, con total seguridad, un impulso en el cambio progresivo de la cultura organizativa de determinadas Administraciones, orientando la gestión pública a una cultura de servicio al ciudadano y, por tanto, facilitando la superación de la tradicional cultura burocrática existente en determinadas Administraciones públicas o áreas concretas de las mismas.

Cabe pensar que la existencia de un nuevo nivel directivo, cuya gestión se evalúe en términos de cumplimiento de objetivos y resultados, actuaría como un elemento dinamizador del funcionamiento de determinadas Administraciones, especialmente en aquellas en donde se haya constatado la existencia de una fuerte impronta de la cultura burocrática tradicional.

Este aspecto estaría íntimamente vinculado al factor “motivación”, ya que es plausible pensar que la existencia de este nuevo segmento organizativo incrementaría las expectativas de promoción de los empleados públicos, especialmente aquellos encuadrados en grupos profesionales de nivel superior.

Y, en quinto lugar, la creación de este nuevo colectivo profesional facilitaría una redefinición del perfil profesional de determinados cuerpos y escalas de nivel superior, a través, fundamentalmente, de una actualización progresiva de los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo mediante la inclusión, dentro de las pruebas selectivas y en la acreditación de méritos, del requisito de disponer de un conocimiento suficiente de los conceptos, instrumentos y herramientas propios de la función directiva y/o una cualificación profesional adecuada para el desarrollo de las habilidades y destrezas propias de dicha función.

### *3. Función directiva y Gobierno local.*

El debate sobre la necesidad de disponer de una función directiva pública cualificada ha quedado limitado, desde los años 90, a los ámbitos específicos de la Administración del Estado y las Comunidades autónomas<sup>20</sup>.

En el caso de los Gobiernos locales, y con excepción de la figura prevista en el artículo 176 del Texto Refundido de Régimen Local referido al “personal eventual con funciones directivas”, ha sido necesario esperar a la LMMGL y a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid para encontrar una referencia sistemática y articulada de la figura del directivo público en el ámbito local.

---

<sup>20</sup> Nótese, a estos efectos, que el artículo 13 del EBEP obvia la capacidad normativa de los gobiernos locales para regular el régimen jurídico específico de su personal directivo profesional.

Como ya se ha señalado en el presente estudio, la LMMGL (artículo 130) distingue entre órganos superiores y directivos en los municipios de gran población, estableciendo una preferencia del funcionario de carrera de nivel superior para la ocupación de los puestos directivos. En caso de no tener dicha condición, el nombramiento debe ser motivado y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

Por su parte, y como ya se ha apuntado anteriormente, la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (artículo 21) prevé expresamente que los titulares de órganos directivos serán nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia (sin exigir como requisito indispensable o preferente el ser funcionario de carrera). Además, y como novedad, esta ley delimita el ámbito funcional del personal directivo correspondiéndole el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuestas de innovación y la mejora de los servicios y actividades de su ámbito competencial.

Sin embargo, y salvo las excepciones citadas, el derecho positivo no parece dar aún una respuesta satisfactoria a las necesidades de los municipios de tamaño medio (incluyendo la problemática específica de los municipios turísticos) para articular una función directiva propia que, a día de hoy, parece imprescindible en atención a las necesidades de gestión que existen en los Gobiernos locales.

Actualmente, la evolución de lo local en España, especialmente en los municipios de tamaño medio o de gran población, exige de estas Administraciones un esfuerzo de adaptación de sus estructuras organizativas y de empleo a la evolución de un entorno inserto en un extraordinario proceso de cambio social, poblacional, tecnológico, medioambiental y económico que exige del Gobierno local una capacidad de respuesta ágil ante los problemas y los retos que hoy están planteados.

Esa capacidad de respuesta depende, en gran medida, de la cualificación y el perfil profesional de su capital humano, siendo el desarrollo de la función directiva un aspecto de especial importancia para garantizar el éxito de la respuesta del sector público local a un entorno cambiante y de extraordinario dinamismo.

Sin embargo, las bases jurídicas sobre las que los Gobiernos locales han tenido que “construir” esa función directiva no han sido las más adecuadas, de forma que se ha tenido que acudir a la figura del personal eventual con funciones directivas cuyo régimen jurídico no es el más correcto, desde un punto de vista jurídico, para estructurar la función directiva local.

Este panorama de lo local se revela como un argumento a tener en cuenta para valorar la oportunidad de crear la figura del directivo público profesional como un importante elemento dinamizador de la estructura del empleo público local. No obstante, esta oportunidad dependerá, en gran medida, de la respuesta que se de, entre otras, a algunas de las cuestiones abiertas que se han señalado a lo largo del presente estudio.

## **6. CONCLUSIONES**

1.- El EBEP ha optado por una regulación “de mínimos” al crear la nueva figura del directivo público profesional, confiriendo a las Administraciones territoriales una capacidad muy amplia para definir el régimen jurídico específico de su función directiva.



2.- La forma en que se inserte la nueva figura en la estructura de empleo de las Administraciones podrá dar lugar, con carácter general, a dos grandes modelos de función directiva: un modelo de “profesionalización absoluta” o un denominado “modelo mixto”.

En general, tanto los precedentes legales anteriores al EBEP, como la normativa posterior, parecen inclinarse por el ‘modelo mixto’ de función directiva, coexistiendo una función directiva “política” y otra “profesional”.

3.- Pese a que la discusión doctrinal sobre la función directiva parece centrarse, fundamentalmente, en el componente “profesional” de la nueva figura (en línea con el debate clásico de “politización / profesionalización”) se hace necesaria una reflexión adicional sobre el carácter “directivo” de la misma.

4.- Un acercamiento general al componente “directivo” de la nueva figura permite llegar a la conclusión de que es imprescindible abordar el régimen jurídico del directivo profesional desde un planteamiento flexible, contingente y adaptado a las necesidades de cada Administración.

En todo caso, debe realizarse un análisis previo de todos los supuestos ya existentes en cada Administración donde aparecen puestos con funciones directivas o predirectivas; definir de forma paralela e integrada los aspectos organizativos y funcionales de la nueva figura (segmento organizativo donde debe encuadrarse, sistema de evaluación y de responsabilidad, retribuciones...) y determinar, de forma rigurosa, cuales serían las ventajas organizativas y prácticas que pueden obtener las Administraciones con la creación de este nuevo estrato directivo.