

**APROXIMACIÓN A UN MODELO DE DIRECCIÓN PÚBLICA
PROFESIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.
Especial referencia a los municipios de gran población.**

Angel Luis DEL RÍO FERNÁNDEZ

*Técnico de Formación y organización de Recursos Humanos. Ayuntamiento de
Pozuelo de Alarcón (Madrid)*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en
Gestión Pública Local. CEMCI. Granada.*

SUMARIO:

1. Introducción
2. Aproximación al significado de la Dirección Pública Profesional
3. El Directivo Profesional en la normativa
4. Regulación actual del Personal Directivo
5. Naturaleza y funciones del Directivo Profesional
6. Permanencia y Cese
7. Perfil de las personas ocupantes de puestos directivos
8. Evaluación
9. Remuneración
10. Régimen de incompatibilidad
11. Conclusiones
12. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La relación entre el nivel político y el funcional ha sido una cuestión que ha ocupado a los estudiosos de la Ciencia de la Administración desde el inicio de la disciplina. Los enfoques han ido transformándose con el tiempo, entendiéndose que más allá de *atribuir a la política el noble arte de gobernar y a los funcionarios la humilde tarea de ejecutar*, el diseño e implementación de las políticas públicas necesitan –entre otros elementos- de un eje que garantice el óptimo funcionamiento de las organizaciones públicas. Esta articulación se hace precisa en el punto de contacto entre los dos niveles clásicos en los que se diferencian las

estructuras burocráticas (político y administrativo) y, desde hace décadas, se identifica generalmente con el nivel directivo. Las citadas transformaciones han apostado por materializar modelos de corte gerencial, en los que se reserva al *directivo público* esa función de interlocución entre la estructura administrativa y el nivel político, en la expectativa de que este nuevo elemento de la estructura sea capaz de canalizar, dar sentido (técnico) y hacer que se ejecuten los designios del gobierno de turno. El sistema administrativo español ha incorporado este nuevo elemento de la dirección pública profesional (DPP), mediante su acogida en la legislación administrativa; si bien todavía de una manera discreta respecto a su contenido y algo desenfocada en lo que tiene que ver con su aplicación. En este sentido, son conocidas las recomendaciones a España de la OCDE respecto a la necesidad de regular la figura del directivo público, en aras de una mayor profesionalidad e imparcialidad.

Así las cosas, el motivo que justifica el presente trabajo es aproximar una posible visión sobre la utilidad del modelo de dirección pública profesional centrandolo en la Administración municipal (especialmente en los municipios regidos por el Título X de la LrBRL) y enfatizando los aspectos que separan la aplicación práctica que encontramos en el común de estas administraciones respecto del modelo ideal de DPP para la Administración local.

Con este trabajo se pretende contribuir a una reflexión concreta e individual en el seno de cualesquiera instituciones locales sobre los aspectos que actualmente caracterizan su modelo de dirección pública, al objeto de ver si alguno de los ingredientes aquí descritos pueden servir para avanzar en la configuración de la dirección pública profesional en dicho gobierno local.

2. APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

La Dirección Pública Profesional es considerada como una de las tres figuras de mayor impacto traídas por el Estatuto Básico del Empleo Público del año 2007 que, sin embargo, ha sido insuficientemente desarrollada y tímida o confusamente aplicada hasta la actualidad, cuando no revertida¹. No por ello deja de ser un instrumento de enorme interés para las organizaciones, por lo que dedicamos en las siguientes páginas atención a su contenido y aplicación en la Administración Local y, de manera particular, a su desarrollo en la Administración Municipal. Para ello, introducimos el tema con una síntesis de las principales aportaciones, tomando como referencia otros trabajos anteriores como los desarrollados por los profesores Ramió Matas, Maeso Seco o Jiménez Asensio, cuyas aportaciones consideramos imprescindibles para alcanzar una visión ilustrativa de este asunto en la Administración Local.

3. EL DIRECTIVO PROFESIONAL EN LA NORMATIVA

Antes de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público, y con el fin de comprender después el tratamiento que la legislación local ha ofrecido sobre los órganos directivos, es preciso comentar las referencias normativas a la figura del personal directivo

¹ La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos incorporó, por ejemplo, regulación sobre esta materia que tiempo después fue derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

hechas, en un principio, en el ámbito de la Administración General del Estado. Nos referimos a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), que en su artículo 6 determina cuáles son los órganos directivos en la Administración General del Estado (Subsecretarios y Secretarios generales; Secretarios generales técnicos y Directores generales; Subdirectores generales), diferenciándolos de los órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado). En este ámbito, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 3 de septiembre de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, entre otras sentencias, indica una preferencia a que estos puestos sean ocupados por personal funcionario de carrera, salvo excepciones muy motivadas.

Lo que se consiguió con la entrada en vigor de la LOFAGE (si bien aún quedaba lejos la configuración de una categoría profesional de directivos en la que, para el acceso al puesto directivo de que se trate, se acrediten las capacidades del ocupante) fue que los puestos titulares de los órganos directivos fueran ocupados por personal perteneciente ya a la Administración (bien a la propia en la que se inserta el puesto en cuestión, bien a otra Administración), para cuyo acceso se exigiera una titulación superior. Pese a este límite respecto a la previa condición funcional de la persona nombrada, la designación seguía siendo libre. Por ello pensamos que, pese a que suponía un avance por restringir la tendencia de que los puestos directivos fueran ocupados por cualquier persona, incluso ajena a la Administración, todavía distaba mucho de ser un sistema profesional en el que se valoraran las capacidades del ocupante.

Posteriormente, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local incorpora el Título X en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), donde se prevé un modelo de organización para los municipios de gran población, inspirado en el modelo previsto en la LOFAGE para la Administración del Estado. Así se abre la posibilidad de contar con personal que ejerza funciones directivas sin tener que recurrir al personal eventual.

Con posterioridad se han ido equiparando las figuras recogidas en la LOFAGE con estas figuras directivas comprendidas en el citado Título X. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 30 de junio de 2008 y de 15 de mayo de 2009 establece que *“El artículo 130 de la Ley 7/1985 establece como órgano directivo a los directores generales, y como ya dijimos en nuestra sentencia de 30 de junio de 2008, este personal directivo no tiene que constar en la RPT, ni sus funciones o condiciones de trabajo han de ser objeto de negociación colectiva...pudiendo ser nombrados sin necesidad de convocatoria pública y cesados libremente por la Junta de Gobierno local, por lo que es lógica su consideración como una suerte de altos cargos”*.

Por lo tanto, como hemos dicho, aunque la LOFAGE no es aplicable en el ámbito de la Administración Local, existe cierto paralelismo entre los puestos directivos en la Administración del Estado y los puestos directivos pertenecientes a la Administración Local. Esto conectaría con la conceptualización que entiende que los puestos de la alta dirección local no forman parte de la estructura de función pública sino de la organización político-administrativa (Jiménez Asensio: 2018)

No hay más referencias al personal directivo hasta la publicación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, sustituido posteriormente por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público(en adelante TREBEP), que ya en su Exposición de

Motivos del año 2007 evidencia la figura del personal directivo como un factor clave en la modernización de la Administración.

4. REGULACIÓN ACTUAL DEL PERSONAL DIRECTIVO

Hasta la entrada en vigor del EBEP, ha resultado habitual que los puestos directivos hayan sido ocupados, en buena medida, en función de la confianza política o personal de la persona encargada de efectuar el nombramiento, sin existir en realidad criterios de idoneidad para el desempeño del puesto en cuestión. Así lo preveía expresamente el artículo 176.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL):

(...)

3. Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos.

Si bien con la entrada en vigor de la norma básica, tal posibilidad quedó limitada para este tipo de empleados al prever que el personal eventual “...sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial...”.

El EBEP recoge, por primera vez de forma expresa, al personal directivo profesional en su artículo 13, si bien no configura un estatuto propio de este personal. Con esta regulación, instaura y reconoce expresamente a esta categoría de personal en el seno de las Administraciones, dando así un paso adelante con respecto a la regulación anterior, ya que permite que sea cada Administración² la que avance hacia un sistema directivo como un sistema profesional, basado en el mérito, capacidad, idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

La materia relativa al personal directivo profesional está siendo desarrollada por las Comunidades Autónomas a propósito de la aprobación de las correspondientes leyes de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público. A continuación referimos algunos de estos ejemplos.

Uno de los ejemplos más recientes lo tenemos en la Comunidad Autónoma extremeña, con la aprobación de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, en la que desarrolla la regulación sobre el personal directivo profesional.

Por otro lado, la cámara legislativa autonómica asturiana aprobó en el año 2014 la Ley del Principado de Asturias 7/2014, de 17 de julio, de medidas en materia de función pública y organización administrativa. Esta Ley modifica parcialmente la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública, introduciendo la figura del directivo público profesional. En tanto que esta norma restringe su ámbito de aplicación a la Administración del Principado de Asturias, no resulta de aplicación para los Ayuntamientos asturianos; pero puede servir de referencia a los efectos de ilustrar el asunto aquí tratado. Otras leyes autonómicas que han incluido alguna regulación al respecto son la Ley 4/2011, de 10 de

² Art. 13 TREBEP: “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 (...)”

marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha y la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.

Pero quizá el caso más destacado, de cara a su aplicación en el ámbito local, sea el de Euskadi, que con la aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, dedica un capítulo a la regulación del personal directivo público profesional en las entidades locales vascas.

El mapa regulatorio por tanto en materia de DPP es incompleto y desigual; pero sirve de base para que con lo regulado con carácter básico en el TREBEP y en la legislación de régimen local, las administraciones municipales puedan desarrollar su modelo a partir de las previsiones básicas contenidas en la normativa anterior, y trasladarlo incluso a norma reglamentaria en la que se regule el régimen jurídico específico de su personal directivo, configurando un modelo de dirección adaptado a su estructura (obviamente respetando todo lo que esté reservado a la ley y los principios del artículo 13 TREBEP; así como la legislación autonómica de desarrollo o específica de aplicación, en los casos en que exista). A este respecto, será oportuno actuar con las cautelas necesarias para no invadir aquellas materias cuya regulación esté reserva a la Ley; en tanto que los pronunciamientos judiciales no han venido reconociendo competencia en diversas iniciativas regulatorias llevadas a efecto en los últimos años por Entidades Locales, que han visto anulados Reglamentos locales sobre el directivo público en virtud de la aplicación literal del artículo 13 TREBEP antes citado³. A pesar de lo anterior, será de sumo interés, a los efectos del presente asunto, la Sentencia que dicte la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, que ha anunciado, mediante ATS 4683/2018, de fecha 24 de abril de 2018, admitir a trámite el Recurso de Casación presentado por una Diputación Provincial, precisando que *las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes: 1) Si el artículo 13 TREBEP es relevante y resulta de aplicación en la determinación de las competencias de los entes locales para la regulación de su personal directivo. 2) Si entra dentro de las competencias de los entes locales y, en particular, de las Diputaciones Provinciales la regulación de su personal directivo. 3) Si existe una reserva de ley en la regulación del personal directivo de los entes locales y, en ese caso, qué grado de densidad normativa se ha de contener en la norma de rango legal para entender satisfecha la reserva de ley sin menoscabo de la potestad de autoorganización de los entes locales.*

5. NATURALEZA Y FUNCIONES DEL DIRECTIVO PROFESIONAL

Para la correcta comprensión de la naturaleza de los puestos de dirección pública profesional es preciso ubicar esta figura dentro de la estructura administrativa. El personal directivo se encuentra en un escalón intermedio entre dos estratos diferenciados, como son el político y el administrativo. Para la óptima imbricación entre ambos niveles, resulta necesaria la existencia de esta posición intermedia que realice las funciones de engranaje entre ambas esferas.

En la Administración Municipal, específicamente en los Ayuntamientos acogidos al régimen de organización de los municipios de gran población, existe un importante número de

³ Ver Sentencias de TSJ Extremadura de 9 de febrero de 2017, STSJ Valencia de 30 de noviembre de 2012, STSJ Canarias de 21 de junio de 2011 o STSJ Castilla-La Mancha de 7 de mayo de 2010.

puestos a los que la Ley atribuye carácter directivo: los coordinadores generales, los directores generales, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, el titular de la asesoría jurídica, el secretario general del Pleno, el interventor general municipal, el titular del órgano de gestión económico financiera y presupuestaria; así como los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos, de las entidades públicas empresariales locales y empresas públicas.

Las previsiones generales de la Ley -sin perjuicio de las especificidades que en su desarrollo establezca cada reglamento orgánico municipal- pasan por la habilitación a la Alcaldía para la determinación del número de directores, en el marco de la previsión presupuestaria aprobada por el Pleno (atribución contenida en la competencia de la Alcaldía para establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva), y su nombramiento por la Junta de Gobierno Local, con carácter general, entre funcionarios del grupo A1 o, eventualmente, personal no funcionario de acreditada competencia profesional y experiencia, según los casos⁴.

Ahora bien, la función de dirigir en el sector público es una actividad diferente de la de ejercer funciones propias de una titulación determinada. Por ello, las personas seleccionadas para llevar a cabo estos cometidos deben tener, además de unos conocimientos técnicos, unas habilidades adecuadas para ello. Además, los puestos en los que, siendo directivos, se desarrollen funciones en las que se produzca un ejercicio directo o indirecto de potestades públicas o salvaguardia de intereses de la Administración, deberán ser ocupados por personal funcionario.

En relación con las funciones, es fundamental que éstas estén definidas y recogidas en un instrumento válido, y deseable que tengan un alcance suficiente para que el directivo cuente con las atribuciones necesarias para poder desplegar los objetivos de gestión que le sean encomendados. En este sentido, se considera que los puestos directivos deben ser competentes en las siguientes materias⁵:

- Planificación estratégica y operativa del área,
- Dirección y gestión técnica del personal y de los servicios,
- Gestión de la ejecución presupuestaria,
- Modernización, transparencia y gobierno abierto,
- Rendición de cuentas,
- Promoción de la innovación,
- Seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Para el ejercicio de sus funciones, el personal directivo debe tener reconocido un amplio margen de iniciativa y dirección sobre determinadas actuaciones, por lo que tales funciones deben ser atribuidas normativamente. Entre las notas que cabe destacar, necesarias para el ejercicio de puestos directivos, estarían las siguientes:

⁴ Sin perjuicio de los requisitos específicos establecidos para determinados puestos (p.e. pertenecer a una escala específica, como la de funcionarios de habilitación nacional; ostentar el título de Licenciado en Derecho, etc.)

⁵ Inspirado en las *funciones de los directivos públicos profesionales* recogidas en el art. 38 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

- Coordinación.
- Liderazgo.
- Responsabilidad.
- Autonomía.

[Además, para la correcta conceptualización de la dirección pública profesional, además de “ubicar” su localización orgánica en la estructura burocrática (en el “territorio de frontera” entre el personal administrativo y los cargos políticos) y de haber delimitado su contenido funcional y competencial, es oportuno acudir a una serie de características que observadores como la OCDE vienen considerando para evaluar el grado de profesionalización de esta clase de empleados en estudios comparados; a saber⁶:

1. *Existencia de una carrera separada para los directivos públicos.*
2. *Promoción de la movilidad de los directivos públicos.*
3. *Reclutamiento a través de un procedimiento centralizado.*
4. *Existencia de un periodo de nombramiento de los directivos públicos.*
5. *Vinculación de la actuación de los directivos públicos al cumplimiento de objetivos.*
6. *Posibilidad de cese de directivos públicos en caso de rendimiento insuficiente.*

6. PERMANENCIA Y CESE

El TREBEP guarda silencio en cuanto a las causas de cese del personal directivo profesional. Si analizamos las leyes antes citadas, que se han ocupado de regular al personal directivo público profesional, observamos, por ejemplo, que la Ley del Principado de Asturias establece que el nombramiento de este personal será a través de “libre designación” (lo que comporta *libre cese*), determina su sujeción a evaluación conforme a un programa anual de objetivos, y prevé el desarrollo de su estatuto regulador a través de norma reglamentaria. Ello nos hace entender que resultaría muy importante que la Administración Municipal regulara un sistema de cese de los puestos directivos en norma reglamentaria que, en su caso, aprobara al efecto⁷.

En el caso de la Ley de Instituciones locales de Euskadi, se establece una interesante novedad respecto a lo regulado hasta ahora en el conjunto de las Administraciones Públicas del Estado pues, si bien el nombramiento es discrecional, prevé la formación específica de los candidatos en función directiva y la posible participación del IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública) para llevar a cabo un proceso de acreditación de competencias. Respecto a la permanencia en el puesto, contempla la continuidad del directivo, siempre que los resultados de su evaluación sean satisfactorios y, una vez finalizado el mandato de la autoridad que le designó, hasta el 31 de diciembre del año siguiente, tras cuya fecha se revisará la designación discrecionalmente.

⁶ FEDECA. “El Estatuto del Directivo Público”. Septiembre 2018. (Pág. 10)

⁷ Ello con las salvedades comentadas en el apartado “Regulación actual del personal directivo”.

En todo caso, en la medida que la designación se efectúe basándose en criterios competitivos, el cese no debería ser discrecional. Parece conveniente que el puesto mantenga una estabilidad mínima necesaria para la eficacia en el desempeño de las funciones que los puestos directivos tengan encomendadas.

Recopilamos a continuación diferentes posibilidades en cuanto al cese:

- Dotar al puesto de un carácter permanente y fijar, como única posibilidad de cese, la ineficiencia en la gestión, en base a los resultados obtenidos.
- Realizar una designación por período de tiempo determinado. El cese se producirá entonces por el transcurso del tiempo establecido o por resultados ineficientes en la gestión antes de transcurrido ese tiempo.
- Designación por período de tiempo determinado, con posibilidad de prórroga por igual período, siempre que los resultados de la gestión hayan sido buenos.
- Establecer que la remoción del puesto sea discrecional si cambia el responsable político que le designó.
- Remoción del puesto discrecional en todo caso y en cualquier momento.

Esta graduación en las soluciones depende del grado de profesionalización del personal directivo por el que se haya optado, pasando del grado más elevado (el primero) al más débil (el último).

Los Ayuntamientos a los que es aplicable el Título X típicamente despliegan en su estructura un importante número de puestos directivos. Lo hacen sobre una organización que no siempre es suficientemente madura –en función de *cuánto* y *cómo* haya visto rodar el modelo de direcciones de área con satisfactorios resultados-; pero sin renunciar a alcanzar cotas más altas de eficacia organizativa. Con estos fines, el desarrollo de un modelo de dirección pública profesional supone una importante intrusión en los desarrollos organizativos, hasta ahora conocidos sólo en las Administraciones Públicas españolas más avanzadas. Así, consideramos – a los efectos del diseño de reglas de permanencia y cese del personal directivo- que la elección debe combinar, al menos, las siguientes variables:

- una importante dosis de compromiso con la permanencia del ocupante en el puesto en tanto los resultados de su gestión se vayan demostrando eficaces, con el fin de dotar al ocupante del plazo necesario para desplegar su actuación persiguiendo dar cumplimiento a los objetivos planteados,
- la posibilidad de que el órgano competente para su nombramiento pueda, llegado el momento, sustituir al directivo. Como expresión del necesario equilibrio que debe existir entre ambos estratos, político y profesional, para garantizar la confianza en la que descansa el importante margen de actuación que se reserva al profesional.

Para alcanzar este equilibrio, puede resultar eficaz situar al modelo de dirección en el segundo escalón, de forma que la designación del directivo lo sea por un periodo de tiempo determinado. Atribuyendo con ello un plazo temporal suficiente para cumplir los objetivos de gestión que se establezcan. Además, la cuestión se completaría contemplando que el cese pueda producirse, tanto por el transcurso del periodo temporal establecido (p.e. periodos de 3 años) como por resultados ineficientes en la gestión antes de transcurrido ese tiempo.

De manera adicional, podría ser útil el establecimiento de un tiempo máximo de permanencia en el puesto. Con el fin de evitar el enquistamiento que puede producir la ocupación prolongada de esta posición, lo cual resulta contrario con el dinamismo que el desempeño de este tipo de puestos requiere para ser eficaz; limitando, por ejemplo, el tiempo máximo de permanencia en el puesto en 12 años. Esta circunstancia debería formar parte de las cuestiones recogidas en la norma reglamentaria municipal reguladora de la dirección pública en la Administración municipal de que se trate.

7. PERFIL DE LAS PERSONAS OCUPANTES DE PUESTOS DIRECTIVOS

Atendiendo a otros trabajos sobre dirección pública profesional, así como a los objetivos que deberían guiar cualquier iniciativa de esta naturaleza, podríamos considerar que son variables a considerar en los candidatos al puesto:

- La preparación técnica,
- La inteligencia emocional,
- La capacidad de liderazgo.

Asimismo, consideraríamos elementos relevantes para el ejercicio de la función directiva en la gestión pública⁸:

- Un alto nivel de formación en gestión de redes de organizaciones públicas y, especialmente, privadas con ánimo y sin ánimo de lucro que prestan una parte importante de los servicios públicos. La gestión de redes implica la necesidad de poseer unas potentes habilidades en planificación y en evaluación.
- Los conocimientos necesarios para la utilización conceptual de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.
- Gestionar siendo permeable a los nuevos mecanismos que facilitan la participación de los ciudadanos.
- Una potente socialización en valores institucionales de carácter público y con una socialización en valores derivados de una ética de la gestión pública.

8. EVALUACIÓN

El artículo 13.3 determina que “*El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados*”. En el mismo sentido, por ejemplo, el artículo 8.bis de la Ley del Principado de Asturias 7/2014⁹, el artículo 24 de la Ley

⁸Política y gestión: la regulación del rol del directivo público. Carles Ramió Matas, UPF. II Congrés català de gestió pública, Barcelona, 2006.

⁹ El artículo 8.bis de la Ley del Principado de Asturias 7/2014, de 17 de julio, de medidas en materia de función pública y organización administrativa: “2. *El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, ajustando su desempeño a los siguientes principios:*

de Función Pública de Extremadura¹⁰, o el artículo 41 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi¹¹.

El desarrollo de un verdadero modelo de dirección pública profesional tiene su fundamento en la evaluación, como garantía del cumplimiento de la planificación a través del seguimiento de los objetivos, así como del óptimo funcionamiento del sistema en términos de mejora continua.

No es aplicable a este respecto la evaluación del desempeño prevista en el art. 20 TREBEP. Atendiendo a la literalidad de la ley, este artículo se refiere a los empleados públicos, es decir, funcionarios o laborales (según el art. 8.2), no al personal directivo. El sistema de evaluación de directivos públicos puede tener en cuenta algunos de los principios recogidos en este art. 20, pero debe configurarse de una manera específica. La ley asturiana, por ejemplo, se refiere a este apartado de la evaluación cuando habla de la necesidad de un desarrollo reglamentario al decir que estarán regulados *los criterios que deben conformar el programa anual de objetivos*.

La configuración de un *sistema de evaluación de directivos* requiere de un desarrollo específico, adaptado a las características y especiales necesidades del Ayuntamiento en el que vaya a aplicarse, en el marco del modelo de dirección pública profesional determinado. Para hacerlo será necesario precisar, al menos, los objetivos que se establecen, el periodo en el que se desarrollará la evaluación, los indicadores que servirán para medir el grado de cumplimiento,

a) *Autonomía funcional en el desempeño de su ejercicio profesional, únicamente limitada por los criterios e instrucciones directas emanadas de los altos cargos como sus superiores jerárquicos.*

b) *Sujeción al programa anual de objetivos, que será establecido por el órgano competente para su nombramiento, y al principio de evaluación y de rendición de cuentas.*"

¹⁰ Artículo 24. Responsabilidad por la gestión: evaluación de resultados.

1. *El personal directivo profesional está sujeto a evaluación periódica al menos con carácter anual, con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con las metas y los objetivos que les hayan sido fijados. En todo caso, esas metas y objetivos podrán ser redefinidos en función de las políticas públicas que se impulsen en cada momento.*

2. *La evaluación de sus resultados podrá ser llevada a cabo por la persona superior en la jerarquía y por aquellas personas que, por su posibilidad de observación y constatación, cumplan con los criterios de fiabilidad, objetividad, imparcialidad y evidencia en sus evaluaciones. En la evaluación de resultados se tendrán en cuenta especialmente los siguientes criterios:*

- a) *establecimiento y evaluación de objetivos.*
- b) *diseño, planificación y gestión de proyectos.*
- c) *dirección de personas.*
- d) *gestión de recursos materiales, financieros, tecnológicos o personales.*

¹¹ Artículo 41. Responsabilidad por la gestión.

1. *Las titulares y los titulares de los puestos directivos estarán sujetos a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, todos ellos en relación con las metas y objetivos que les hayan sido fijados. En todo caso, esas metas y objetivos se establecerán en un acuerdo de gestión en un plazo máximo de tres años desde el nombramiento y serán redefinidos en función de las políticas públicas que se impulsen en cada momento.*

2. *La evaluación de sus resultados podrá llevarse a cabo por la persona superior en la jerarquía, por el órgano de gobierno o gestión al que correspondan esas funciones, o por entidades o asesores externos, y se llevará a cabo de acuerdo con los objetivos e indicadores establecidos en el acuerdo de gestión.*

los procedimientos e instrumentos que se utilizarán para la evaluación y los responsables de llevarla a cabo.

9. REMUNERACIÓN

Como consecuencia de la evaluación efectuada aplicando el *sistema de evaluación de directivos* que se desarrolle, los ocupantes de los puestos directivos podrán beneficiarse de unos incentivos, en términos de retribución variable, a aplicar a través del concepto retributivo previsto en la norma vigente. A la vista de otros trabajos que anteceden a éste y sirven de referencia, podría pensarse en la configuración por la Administración municipal de un sistema de retribuciones variables, no superior en ningún caso al 10 por ciento del total de las retribuciones¹².

En todo caso, el grueso de las retribuciones percibidas por los ocupantes de estos puestos tendrán el carácter de “fijas” y deberán venir establecidas en el instrumento de ordenación de que se sirva el Ayuntamiento en estudio (*relación de puestos directivos*, etc.). La determinación de las retribuciones goza, en este caso, de un mayor margen de apreciación, en la medida que es el propio TREBEP el que prevé que “*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*”. En todo caso, la cuantía de las retribuciones que se fijen para estos puestos debe establecerse en el marco de la política retributiva vigente para el conjunto de la entidad.

10. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDAD

De conformidad con el art. 145 del TRRL, “*El régimen de incompatibilidades de los funcionarios de la Administración local es el establecido con carácter general para la función pública en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y en las normas que se dicten por el Estado para su aplicación a los funcionarios de la Administración local*”.

Esto queda reforzado con la modificación de la Disposición Adicional 15ª de la LrBRL, modificada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, cuyo tenor literal es el que sigue: “*Los titulares de los órganos 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. (...) 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*”.

La Disposición Final 3ª del TREBEP endurece el régimen de incompatibilidades del personal directivo, ya que, de acuerdo con este precepto, no se le puede reconocer o autorizar

¹² Rafael Jiménez Asensio: *El personal directivo en la Administración Local*. Diputación de Barcelona, 2009.

compatibilidad con ninguna otra actividad. Esta disposición entrará en vigor cuando se aprueben las Leyes de desarrollo del TREBEP. Mientras tanto, sigue vigente la anterior normativa (DF 4ª).

Considerado el valor que supone el régimen de incompatibilidades del personal directivo para el verdadero desarrollo del modelo de dirección profesional esbozado por el TREBEP, y a pesar de que, como se ha dicho, éste no puede entenderse en vigor en tanto no se desarrolle la norma básica, nada obsta a que la Administración municipal endurezca el régimen de incompatibilidades de este puesto, aplicando para ello sus potestades.

La disposición Adicional 15ª, anteriormente mencionada, hace alusión también a la declaración sobre causas de posible incompatibilidad, así como a la declaración de bienes y participación de Sociedades, extendiendo al personal directivo local que haya sido nombrado por libre designación lo previsto en el artículo 75.7 para los representantes locales y los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local.

11. CONCLUSIONES

La dirección pública profesional es una institución administrativa necesaria para avanzar en la modernización de las Administraciones Públicas. En el caso español y, en particular, en el ámbito de los *Ayuntamientos de gran población*, la normativa posibilita su incorporación en las estructuras administrativas; si bien la regulación vigente parece insuficiente en tanto que no se extiende a todas las Comunidades Autónomas. Además, no se ha desarrollado un cuerpo de directivos públicos que permita una gestión interadministrativa de este tipo de profesionales de la gestión pública.

En tanto el desarrollo legislativo sea mayor, los Ayuntamientos del Título X de la LrBRL pueden desarrollar su modelo organizativo mediante la aplicación de criterios que favorezcan el verdadero despliegue de una DPP, e incluso plasmación en norma reglamentaria, con el alcance competencial de las Entidades Locales.

Más allá de los aspectos reservados a la Ley, resulta urgente mejorar los instrumentos de selección -de forma que se asegure una mayor adecuación entre el perfil directivo del puesto y las capacidades de su ocupante-, atribuir a los puestos directivos funciones que permitan verdaderamente el desarrollo responsable de la gestión que le sea asignada, la incorporación de metas y objetivos de gestión, y la evaluación de los resultados (con vinculación de ésta con la continuidad del directivo en el puesto).

Por último, creo imprescindible clarificar la finalidad de los puestos de dirección, para que en todo momento sus ocupantes sean conscientes de la función que están llamados a desempeñar, dado que, en el caso de la Administración local, es especialmente relevante diferenciar y tener claras las funciones “de gestión” de las “de fiscalización”. Mezclar unas y otras es un precio que las Administraciones locales no se pueden permitir.

12. BIBLIOGRAFÍA

BAENA DEL ALCÁZAR, MANUEL: Manual de Ciencia de la Administración. SÍNTESIS, 2005.

- BLANES SOLIVA, MARIFÉ: *Principios constitucionales y Gobierno local: el acceso a la dirección pública en los municipios españoles* (Tesis doctoral). UNNIVERSIDAD DE VALENCIA. 2015.
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL: *El personal directivo en la Administración Local*. Diputación de Barcelona, 2009.
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL; VILLORIA, MANUEL Y PALOMAR OLMEDA, ALBERTO: *La Dirección pública profesional en España*. IVAP. Marcial Pons, 2009.
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL: *MONOGRAFÍAS DE LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA XIII*. “*Dos instituciones innovadoras del empleo Público (casi) inéditas: Carrera y dirección pública profesional*”. GOBIERNO DE ARAGÓN. Zaragoza, 2011.
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL: *Material del curso Diploma de Especialización en Gestión Pública Local*. CEMCI, 2016.
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL: *LA ADMINISTRACIÓN AL DÍA*. “*La dirección pública profesional en España: errores de concepto*”. INAP, 2018.
- ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS Y MAESO SECO, LUIS F. (Coord.): *La alta dirección pública: análisis y propuestas*. INAP. Madrid, 2010.
- RAMIÓ MATAS, CARLES: *Política y gestión: la regulación del rol del directivo público*. UPF. II Congrés català de gestió pública, Barcelona, 2006.
- RAMIÓ MATAS, CARLES: *La extraña pareja*. La Catarata, 2015.
- RAMIÓ MATAS, CARLES: *Material del curso Diploma de Especialización en Gestión Pública Local*. CEMCI, 2016.
- VVAA: *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atarear y desarrollar el talento en la Administración general del Estado*, INAP, Madrid, 2017.