

Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones públicas españolas *

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. REGÍMENES DE DERECHO PÚBLICO EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO. A. *El estatuto de los altos cargos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas.* a. Concepto, figuras y dimensiones del estrato de altos cargos en las Administraciones públicas. b. El estatuto de los altos cargos: notas características. 1. Introducción: la precariedad del estatuto de los altos cargos. 2. El nombramiento de los altos cargos. 3. Confianza y lealtad activa como elementos determinantes en la relación entre el Gobierno y el alto cargo. 4. La designación política de los altos cargos como excepción a determinados principios constitucionales. 5. La temporalidad como rasgo característico de la relación. 6. El principio de jerarquía y los altos cargos. 7. El sistema de incompatibilidades de los altos cargos. 8. Limitaciones de derechos derivadas del acceso a la condición de alto cargo. 9. El régimen de prestación de servicios de los altos cargos. 10. Los derechos de los altos cargos. El régimen de retribuciones. 11. La responsabilidad de los altos cargos. Responsabilidad ministerial *versus* responsabilidad por la gestión. 12. El cese del alto cargo. Indemnizaciones, cesantías y pensiones vitalicias. c. A modo de conclusión: los altos cargos como directivos públicos. La tensión entre politización y profesionalidad. B. *El régimen del personal eventual con funciones directivas en las Administraciones públicas.* a. Concepto del personal eventual y dimensiones del fenómeno. b. El personal eventual con funciones directivas: ¿una fórmula residual? Su aplicación al ámbito local. c. Notas características del régimen del personal eventual: su aplicación a la esfera directiva. C. *El directivo público con estatuto de funcionario.* a. Introduc-

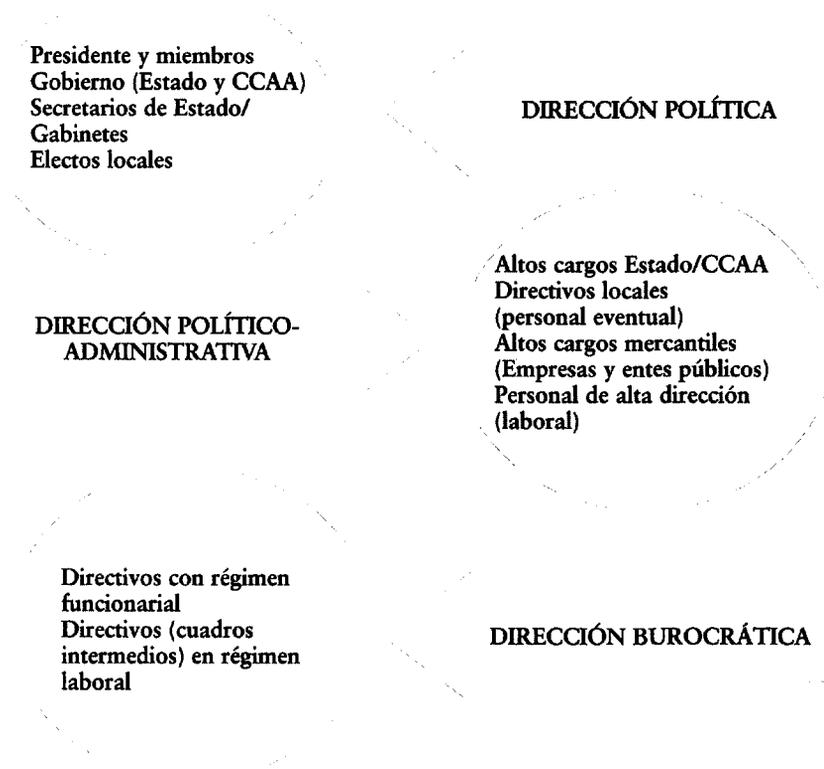
* Este estudio es una versión actualizada, ampliada y revisada de la segunda parte y del epígrafe III de la tercera parte de mi libro *Altos cargos y directivos públicos (Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)*, editado por el Instituto Vasco de Administración Pública (Oñati, 1996). La aprobación de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como la aparición de otros datos y aportaciones bibliográficas, ha supuesto obviamente que algunas opiniones vertidas en el trabajo original se deban matizar, y así se hace en el presente texto. En cualquier caso, el cambio del cuadro normativo regulador del Poder Ejecutivo que se está llevando a cabo en la presente legislatura nos obligará, necesariamente, a volver sobre lo expuesto en este artículo. Pues no cabe duda que si se aprueba la anunciada Ley del Gobierno (cuyo proyecto está tramitándose en el Parlamento cuando estas líneas se escriben) y el también anunciado Estatuto de la Función Pública, habrá que revisar de nuevo algunas de las cuestiones recogidas en estas páginas.

ción: los funcionarios directivos. Sistemas de provisión de los empleos directivos entre funcionarios. b. La libre designación como sistema de provisión de puestos directivos entre funcionarios en las Administraciones públicas. 1. El concepto de libre designación. La provisión de puestos directivos funcionariales en la Administración del Estado por libre designación. 2. La provisión de puestos directivos funcionariales por libre designación en las Comunidades Autónomas. 3. La libre designación en la provisión de puestos directivos en el ámbito local: los funcionarios con habilitación nacional. c. El concurso como sistema de provisión de puestos directivos en las Administraciones públicas. d. La función pública directiva: un breve balance. III. FUNCIONES DIRECTIVAS EN RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO EN EL SECTOR PÚBLICO. A. *Introducción*. B. *La estructura del personal directivo de la empresa en el Derecho privado*. C. *El personal de alta dirección: características fundamentales de la figura*. a. Antecedentes. b. La relación laboral especial de alta dirección: regulación actual y características principales. D. *La personificación privada de los organismos públicos*. La laboralización del empleo público y la laboralización de las funciones directivas. E. *Peculiaridades y problemática del personal directivo en régimen de Derecho privado en el sector público*. a. Los órganos de gobierno de las sociedades y entes públicos: sistema de designación y singularidades frente al sector privado. b. El personal de alta dirección y el resto de cuadros directivos en régimen laboral en el sector público. 1. *Introducción: los directivos públicos en régimen de Derecho laboral en el sector público*. 2. *La estructura del personal directivo en régimen laboral en el sector público: algunos ejemplos*. 3. *Selección y provisión de puestos directivos en régimen laboral en el sector público español*. 4. *La modulación del concepto de directivo en régimen laboral en su aplicación al sector público*. F. A modo de conclusión. IV. UNA FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL. ELEMENTOS PARA UN CAMBIO. A. *La función directiva en el sector público: entre la política y la administración*. B. *Función directiva y función pública: la difícil articulación*. C. *Función directiva y modernización en las Administraciones públicas: la revalorización de la función de dirección en el sector público*. D. *A modo de conclusión. Hacia un estatuto de directivos públicos: la necesidad de estructurar una función directiva profesional en las Administraciones públicas españolas*. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Las funciones directivas en las Administraciones públicas españolas se nos presentan en diversos estratos o círculos (ver: Cuadro I). El problema radica en que tales círculos, que de forma simplificada los podemos reducir a tres, no disponen de un régimen homogéneo aplicable a todas las situaciones de naturaleza directiva que se encuadran en los mismos. En efecto, si prescindimos del *círculo estrictamente político* (en el que se incardinarian, principalmente, los miembros del gobierno y los electos locales), los otros dos círculos directivos ofrecen en su interior situaciones jurídicas muy dispares. Así, el *círculo político-administrativo*, esto es, el que actúa en el punto de intersección entre la política y la administración, engloba habitualmente en su seno hasta tres regímenes (si no cuatro) de directivos o de personas que desempeñan funciones directivas (ver: Cuadro II). Tales sistemas diferenciados son los siguientes: a) el régimen de altos cargos; b) el régimen del personal eventual con tareas directivas; y c) el régimen laboral de Alta Dirección (a los que se podría añadir, en supuestos tasados, el régimen mercantil para los miembros de los Consejos de Administración y, sobre todo, para los Administradores con funciones ejecutivas y los Consejeros Delegados de las sociedades públicas que dispongan de esas figuras). Por su parte, el *círculo burocrático-directivo*

CUADRO I LOS TRES CÍRCULOS DE FUNCIONES DIRECTIVAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



incluye en su interior, también, varios regímenes: a) el funcionarial, con sus ramificaciones según el sistema de provisión de puestos de trabajo (libre designación o concurso); y b) el laboral ordinario, sometido al Estatuto de los Trabajadores, en el caso de cuadros directivos superiores o intermedios.

Este mosaico de regímenes jurídicos es una prueba evidente de la complejidad que el fenómeno presenta, así como de la existencia de un panorama enormemente fragmentado para dar respuesta a situaciones que ofrecen —al margen de sus diferencias— muchos trazos de homogeneidad. Todos esos niveles directivos tienen, a nuestro juicio, una nota que les singulariza: son puestos que se incardinan en la estructura directiva de las Administraciones públicas o, en su caso, en las organizaciones que de ellas dependen.

Con la finalidad de sistematizar la exposición, hemos optado por ordenar todo este conglomerado de regímenes jurídicos en dos

CUADRO II
CÍRCULO DE DIRECCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA:
DESGLOSE DE FIGURAS

ALTOS CARGOS	<ul style="list-style-type: none"> • Del Estado • De las Comunidades Autónomas 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarías de Estado* - Subsecretarios y Secretarios Generales - Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos - Secretarios Generales, Viceconsejeros - Directores Generales, Directores, Secretarios Técnicos, etc.
PERSONAL EVENTUAL	<ul style="list-style-type: none"> • Del Estado y de las Comunidades • De la Administración Local 	<ul style="list-style-type: none"> - Directores de Gabinete** - Asesores con funciones directivas o de responsabilidad - Directores de gabinete - Directivos de área
DIRECTIVOS DE EMPRESAS Y ENTES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • De Sociedades mercantiles y entes públicos • Con vínculo laboral: personal de Alta Dirección (relación laboral especial) 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidentes - Consejeros-delegados - Administradores

(*) (**) Tanto los Secretarios de Estado como los Directores de Gabinete se deberían encuadrar, dado su perfil funcional, dentro del Círculo de dirección política. Los Directores de Gabinete, además, tienen un *status* que les aproxima al resto de Altos cargos.

grandes bloques (ver: Cuadro III). En primer lugar, estudiaremos los *regímenes de Derecho público* aplicables a las funciones directivas en la Administración (II), dividiendo su exposición en tres apartados: el primero se ocupa del *régimen especial de los altos cargos*; el segundo va dirigido a examinar el *régimen del personal directivo eventual*; y, por último, el tercero se centra en el *personal directivo con estatuto de funcionario*. En segundo lugar, nos ocupamos de analizar aquellas funciones directivas del sector público que se enmarcan en *regímenes de Derecho privado* (III). En primer lugar, haremos alguna referencia incidental a cómo la Administración pública hace uso del Derecho de sociedades en relación con los *altos cargos* de Sociedades estatales y Entes públicos; a continuación nos detendremos en el estudio de la *relación laboral especial de Alta*

Dirección (con las modulaciones pertinentes en su empleo en el sector público; y, finalmente, se analizará *la relación laboral ordinaria*, cuando ésta se aplica al ejercicio de funciones directivas en el sector público.

Este artículo se cierra, a propuesta de los coordinadores del presente número de la Revista, con la inclusión de un último epígrafe (IV). Este bloque está dedicado, en primer lugar, a diagnosticar los problemas que se suscitarían caso de pretender incorporar un estrato directivo profesional en las Administraciones públicas españolas, así como, en segundo plano, a plantear unas propuestas de articulación de ese estrato. Ni que decir tiene que, frente al sesgo estrictamente jurídico de los epígrafes anteriores, este último apartado no pretende sino detectar algunas dificultades y mostrar determinadas soluciones a los problemas enunciados.

CUADRO III REGÍMENES JURÍDICOS DE FUNCIÓN DIRECTIVA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A. REGÍMENES DE DERECHO PÚBLICO

1. *Estatuto de «altos cargos»*
Ámbito A) Admón. Estado (Subsecretario; Secretarios Generales; Directores Generales; SGT); Admón. Autonómicas (Viceconsejeros; Secretarios Generales; Directores; SGT; Secretarios Técnicos; etc.).
2. *Estatuto del «personal eventual»*
Asesores y personal de confianza, Directivos Admón. local.
3. *Directivos públicos con estatuto de funcionarios*
Ámbito: Subdirectores y niveles orgánicos con responsabilidades directivas. Admón. local: funcionarios con habilitación nacional de carácter directivo.

B. REGÍMENES DE DERECHO PRIVADO

1. *Órganos de gobierno de sociedades y entes públicos en régimen de Derecho privado*
Ámbito: Presidentes, Vocales Consejos de Administración, Consejeros-Delegados y Administradores.
2. *Personal de «alta dirección»*
Relación laboral de naturaleza especial.
3. *Cuadros directivos intermedios con relación laboral ordinaria.*

II. REGÍMENES DE DERECHO PÚBLICO EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO

A. EL ESTATUTO DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

a. *Concepto, figuras y dimensiones del estrato de altos cargos en las Administraciones públicas*

Si bien la regulación actualmente vigente prevé, como veremos, una noción de alto cargo en la que mezcla diferentes regímenes jurídicos no reconducibles, en principio, a una unidad (pues incluye tanto a los Ministros como a los Secretarios de Estado dentro de esa categoría), la tesis que aquí se mantiene, y que hemos desarrollado en otro lugar, es que, en puridad, la noción de alto cargo sólo agruparía a determinados niveles orgánicos de la Administración que están regidos por un estatuto jurídico, enormemente precario, pero con ciertas notas que lo singularizan.

Libre de adherencias, y descartando, en consecuencia, que puedan formar parte de esta noción los miembros del gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, la noción de alto cargo se nos muestra, efectivamente, más operativa, pues nos describe una franja precisa de puestos de carácter directivo (al menos así se enuncian formalmente) de las diferentes Administraciones públicas. El denominador común es que tales puestos están situados en la zona alta de la estructura de cada Administración, sus titulares son nombrados y cesados discrecionalmente mediante Real Decreto o Decreto de sus respectivos Gobiernos, y disponen, como también veremos, de un precario estatuto de Derecho público que configura, con muchas omisiones y de forma dispersa, cuáles son sus derechos y obligaciones. De este concepto ahora esbozado de alto cargo, extraeremos en su momento las notas distintivas de esa relación.

En esta noción de alto cargo encajan perfectamente una serie de figuras, tanto de la Administración del Estado como de las Comunidades Autónomas, situándose todas ellas en el espacio intermedio entre el ámbito político y el subsistema administrativo. También, de forma mucho más matizada, podríamos incluir otras figuras que pertenecen a lo que se ha denominado como Administraciones independientes (encuadradas, de momento, dentro de los Entes públicos del art. 6.5 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988). No obstante, como también se detalla en las páginas que siguen, a pesar de la reforma operada de la Administración institucional, las denominadas «Administraciones independientes» siguen encontrando eco en la nueva normativa que ha entrado en vigor.

Así, por lo que respecta a la Administración del Estado, el estatuto de alto cargo sería aplicable, actualmente, a los Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos. En relación con la figura de los Secretarios de Estado, pendiente como está todavía de aprobación la futura Ley del Gobierno, cabe situarlos en un plano diferente al de los «altos cargos» en sentido estricto. Su calificación actual, según veremos, como «órganos superiores», matiza notablemente su relación con el resto de las figuras enunciadas, por cuanto el Secretario de Estado tiene un perfil político más acusado, que se manifiesta de forma precisa en numerosos datos. Este perfil se muestra, por ejemplo, en la compatibilidad de su condición de diputado o senador con la de titular del órgano (cosa que es negada de modo categórico a los altos cargos), así como en los distintos supuestos en que los Reglamentos de las Cámaras le emplazan para desempeñar determinadas actividades, tales como la respuesta oral en Comisión a preguntas, ya sea en el Senado (art. 168.1), como en el Congreso (art. 189.2), aunque en este caso también pueden comparecer los Subsecretarios.

Las diferencias de estatuto del Secretario de Estado en relación con los altos cargos no residen sólo ahí. Su trazo político se exhibe diáfamanamente en que son, junto con los Ministros y los Delegados del Gobierno, los únicos cargos públicos que pueden disponer de Gabinetes (JIMÉNEZ ASENSIO, 1992-b, 81); aunque ello no impide que de forma menos formalizada también los Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales y asimilados, hayan dispuesto de estructuras de apoyo (principalmente de asesores) cuyos miembros provienen de la función pública. Asimismo, los Secretarios de Estado pueden ser llamados a informar a los Consejos de Ministros, en relación con el área de actuación que se les haya asignado (disposición final 3ª del Real Decreto 1.558/1977). Y, además, para reafirmar ese relieve político, puede ser de interés traer a colación la Exposición de Motivos de la Ley 12/1995, sobre incompatibilidades, donde expresamente se diferencia a los Secretarios de Estado de los altos cargos: la ley se aplica —dice el citado preámbulo— «a los miembros del Gobierno de la Nación, a los Secretarios de Estado y a los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de aquélla».

A pesar de ese perfil propio que tienen los Secretarios de Estado, a la espera de que se apruebe definitivamente la Ley de Gobierno y defina claramente su estatuto jurídico, haremos alguna referencia incidental a esta figura durante el examen del régimen jurídico de los altos cargos, siendo conscientes, en cualquier caso, que, de acuerdo con las previsiones de la reciente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en lo suce-

sivo, LOFAGE), los Secretarios de Estado son *órganos superiores*, junto con los Ministros, de la Administración del Estado (art. 6, 2, a), que tienen como una de sus funciones principales la dirección y coordinación «de las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia» (art. 14).

La LOFAGE intenta, en suma, establecer una distinción entre los que podíamos enunciar como *órganos políticos o superiores* (en los que incluye a los Ministros y Secretarios de Estado) y los *órganos directivos o político-administrativos* (en donde inserta lo que aquí denominamos como «altos cargos» junto con los Subdirectores Generales). A pesar de esa distinción entre órganos superiores y directivos, la Ley, conforme venía haciendo la legislación de incompatibilidades, sigue considerando, según decíamos al principio, a los Ministros y Secretarios de Estado como «altos cargos», lo cual diluye por completo la funcionalidad de esa noción, mezcla regímenes jurídicos y empaña sus resultados prácticos. Tampoco la noción de «órgano directivo», tal y como está diseñada en la Ley, se puede escapar a la crítica. La inclusión dentro de esta noción de regímenes jurídicos muy distintos (el régimen jurídico de altos cargos y el de funcionarios directivos) la hace prácticamente inoperativa. El dato de que se excluyan los Subdirectores de la categoría de altos cargos y sí se incluyan, en cambio, en la noción de «órganos directivos», sólo se puede explicar a través de una construcción de la noción de «alto cargo» y de directivo público que está tremendamente hipotecada (como también dijimos en otro lugar) por el régimen de incompatibilidades.

Esos altos cargos ejercen, en todo caso, funciones directivas (si se prefiere, político-administrativas), están adscritos a puestos de la zona alta de la estructura de la Administración activa (no consultiva), son nombrados y cesados discrecionalmente por el Gobierno, a propuesta del Ministro correspondiente, y disponen de un estatuto jurídico, salvo matices, de relativa similitud.

Un problema distinto se nos plantea si pretendemos situar dentro de esta categoría a los Presidentes, Directores u otros cargos directivos de determinados Entes públicos, que gozan de un estatuto singular en virtud del art. 6.5 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988; estatuto que, en esencia, ha sido mantenido por las diferentes disposiciones adicionales recogidas en la LOFAGE para determinados Organismos Públicos. Son los supuestos, por ejemplo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, del Banco de España (aunque éste es ciertamente singular), de la Agencia de Protección de Datos o del Consejo Económico y Social. En estos casos, los cargos directivos cumplen la mayor parte de los requisitos expuestos, salvo el que concierne a la designación discrecional y al libre cese. Se trata, como se ha recordado, de entidades «gobernadas por gestores protegidos frente a instrucciones o remociones procedentes de los Gobier-

nos» (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1996, 109). En efecto, en ciertos casos, el nombramiento, tal y como se expone, debe recaer en personas de «reconocida competencia», mientras que en todos su cese en el puesto no depende de la pérdida de la confianza del Gobierno en el directivo, sino de causas tasadas por la propia norma (POMED SÁNCHEZ, 1993, 149 y ss.). Esto, qué duda cabe, singulariza esa relación y la sitúa un tanto extramuros del *status* general de los altos cargos (ver: GARCÍA LLOVET, 1993; PARADA VÁZQUEZ, 1994, 291 y ss.; BETANCORT RODRÍGUEZ, 1994). En este punto, cabe traer a colación la reciente aprobación del Reglamento interno del Banco de España (Resolución de 14 de noviembre de 1996 del Consejo de Gobierno del Banco de España) en la que se regula los órganos rectores del Banco de España (Capítulo II) y los *órganos de dirección*, contemplándose en este caso un sistema tasado de causas de cese de los Directores Generales, aunque cabe la aplicación en un supuesto de ciertos márgenes de discrecionalidad (art. 69).

En las Comunidades Autónomas, los órganos que pueden encuadrarse dentro de la categoría de altos cargos varían notablemente en función de cada realidad político-administrativa. En todo caso, de acuerdo con la definición propuesta, tendrían la condición de alto cargo una serie de figuras, con denominaciones diversas según las Comunidades Autónomas, entre las que caben citar sin ánimo de exhaustividad: Secretarios Generales, Viceconsejeros, Secretarios Técnicos, Directores Generales, Directores, Secretarios Generales Técnicos, etc. (MATAS DALMASES, 1995, 34; y 1996, 39). En todas ellas se reproducen las notas citadas más arriba. Por traer un ejemplo a colación, las categorías de alto cargo han visto incrementado su número en Cataluña a partir de la aprobación de la Ley 2/1992, pues junto a las clásicas figuras del Secretario General y del Director General, han emergido otras nuevas como son los Secretarios sectoriales y los Comisionados (FONT I LLOVET, 1992, 390-391). En cualquier caso, también de la figura del Secretario General de la Administración de la Generalidad se opina que tiene un relieve más político que administrativo, aunque su componente técnico es importante en las funciones que éste desarrolla, lo cual no ha dejado de provocar algunos problemas de deslinde competencial con los Directores Generales (MATAS DALMASES, 1994, 1995 y 1996, 68).

Si detenemos nuestra atención en las dimensiones del estrato de altos cargos en España, se puede afirmar que en la Administración del Estado, según datos del año 1994 de la Intervención General, el número de altos cargos en los Ministerios ascendía a un total de 422 y los de los Organismos Autónomos eran 58, lo que da una *cifra absoluta de 480* en todos los Departamentos. El 85,4% de todos estos altos cargos eran hombres, y un 14,6% mujeres. Mientras que por Ministerios

el que disponía de un mayor número era, sin duda, el de Justicia e Interior con 89 efectivos, seguido de Economía y Hacienda, con 46, y de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, que tenía un total de 40. A esa cifra absoluta habría que sumar los altos cargos de la Administración militar, de la Seguridad Social y de los Entes públicos, lo que daba una cantidad total de 525 altos cargos en 1994 (Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *Personal al Servicio del Sector Público 1994*, Ministerio de Economía y Hacienda).

La oposición del Partido Popular al Gobierno socialista durante la V legislatura estuvo centrada en la defensa a ultranza de la austeridad y en la consiguiente denuncia del despilfarro que suponía una inflación de lo que, con evidente incorrección conceptual, se denominaba como «altos cargos». El programa del PP hizo, efectivamente, particular hincapié en la idea de la reducción de «altos cargos», que de modo desmesurado llegó a cifrar en más de ocho mil. Durante su primera etapa de gobierno, el PP se empeñó en lo que se pretendía como una «profunda reducción del número de altos cargos». El propio Ministro de Administraciones Públicas llegó a afirmar que, pese a que el concepto de alto cargo no estaba definido por la legislación vigente, se podía estimar que existían, en mayo de 1996, 8.294 personas que ostentaban esa condición. Ni que decir tiene que ese concepto de alto cargo empleado tanto por el PP como por el Gobierno no se ajustaba en nada a la realidad, pues en él se incluía realidades ajenas a la noción de alto cargo tales como el personal eventual (asesores) y los funcionarios de carácter directivo, cuyos puestos se proveían por el sistema de libre designación.

El Gobierno del PP redujo, en efecto, el número de altos cargos de la Administración del Estado, pero esa reducción terminó por ser más limitada de lo que inicialmente se preveía. Si examinamos, por ejemplo, los datos sobre el número de efectivos de altos cargos que aparecen en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y los comparamos con los existentes en el Presupuesto de 1995, las cifras serían las siguientes: en el subsector Estado (incluidos órganos constitucionales) había 514 altos cargos, mientras que el Proyecto de 1997 prevé 424; en los Organismos administrativos y comerciales existían 62 altos cargos, y el Proyecto de 1997 prevé 55; mientras que en Seguridad Social y Entes Públicos, las diferencias son inapreciables (2 en total). En consecuencia, cabé indicar que la reducción anunciada se ha llevado a cabo, pero en unas dimensiones muy por debajo de lo inicialmente previsto. La supresión de niveles orgánicos reservados a altos cargos se ha materializado principalmente en lo que afecta a las Direcciones Generales, mientras que las Secretarías de Estado, Subsecretarías y Secretarías Generales, o no han sufrido variaciones en su número o, incluso, han aumentado en algunos casos.

En una reciente comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el Ministro de Administraciones Públicas ha aportado datos sobre la reducción efectuada en el nivel de altos cargos. Así se expresaba el Sr. Rajoy: «El caso es que en esas primeras medidas del mes de mayo, con la aprobación de los Reales Decretos de estructura orgánica básica de los ministerios, se produjo una supresión global de 72 altos cargos, pasando de 441 en el conjunto de la Administración General del Estado y sus entes públicos a 369. Hubo especial incidencia en las direcciones generales, que es precisamente donde se había producido el mayor incremento a lo largo de los años anteriores, lo que supuso una reducción del 33 por ciento de las direcciones existentes en aquel momento en las estructuras departamentales» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, año 1997, VI Legislatura, núm. 174, pág. 4800).

En las Comunidades Autónomas los datos, en cambio, resultan más imprecisos, puesto que, desde hace algún tiempo, no se da publicidad conjunta de los mismos. Si utilizamos la última fuente oficial que disponemos, el total de altos cargos de todas las Comunidades Autónomas ascendía en 1993 a la *cifra de 1.189*, siendo el País Vasco la Comunidad Autónoma con mayor número de altos cargos, seguida de Cataluña y Andalucía (MAP, *Datos de interés sobre recursos humanos, organización y servicios en las Administraciones públicas*, 1993) (PORRAS NADALES, 1994, 84; MATAS DALMASES, 1995, 48; RAMIÓ, 1995). Hay que poner de relieve que en algunas Comunidades Autónomas se ha llevado a cabo en los últimos años un proceso de reducción de altos cargos. Así, por ejemplo, en el País Vasco, en el Acuerdo de coalición que suscribieron los partidos políticos PNV, PSE-EE y EA, para la formación de un Gobierno (Legislatura 1995-1998), se incluía expresamente, dentro de las medidas dirigidas a reformar la alta Administración, el compromiso de disminución del número de altos cargos. En un estudio reciente, Adela MESA ha cifrado el alcance real de la reducción de altos cargos. Así, según datos de esta autora, mientras que en la IV Legislatura existían un total de 164 altos cargos, desglosados en 43 Viceconsejerías y 121 Direcciones, en la V Legislatura el total asciende a una cifra de 138, de los cuales 33 son Viceconsejerías y 105 Direcciones (MESA DEL OLMO, 1996 y 1991; ECHEBARRÍA, 1994, 51 y ss.; CASTELLS, 1996).

En resumen, el universo de altos cargos lo constituyen en torno a *mil setecientas personas*, aunque esta cifra puede haber disminuido algo tras las reducciones de altos cargos operadas en algunas Administraciones Autonómicas y, más recientemente, en la Administración del Estado. Esos altos cargos gozan de un estatuto particular, en el que no se incluyen, obviamente, aquellos otros directivos públicos que están regidos por estatutos diferentes al de los altos cargos, sin perjui-

cio de que en determinadas cuestiones se asimilen a ellos (personal eventual y personal de Alta Dirección, básicamente). Este dato, si se compara, por ejemplo, con la situación francesa, no deja de ofrecer un escenario preocupante. En Francia, por ejemplo, los empleos a discreción del Gobierno (asimilables a la categoría española de altos cargos) no exceden de cuatrocientos, y, sin embargo, es pauta común en la doctrina francesa hablar de politización de la alta Administración (BODIGUEL, 1988, 1.735; SCHRAMECK, 1994, 429; ZILLER, 1993, 322). El número de Direcciones en la Administración francesa era en 1994 un poco superior a las 200, y ya había propuestas, como las recogidas en el Informe Picq, que abogaban por una drástica reducción (INFORME PICQ 1994; PICQ, 1995; ver, asimismo, LEMAY, 1989).

Por otra parte, en Gran Bretaña, la estructura abierta del *Civil Service* (puestos que, además, son de provisión entre funcionarios; es decir, de carrera) no alcanza el número de setecientos puestos directivos, a los que habría que añadir los directivos de las Agencias (algo más de cien), de los que sólo una tercera parte son reclutados del exterior de la Administración (HOOD, 1994, 305). Sin embargo, el reciente *Informe Nolan* —como ha recordado entre nosotros GARCÍA DE ENTERRÍA— ha puesto de relieve ciertos síntomas de relajación de los códigos deontológicos de la función pública tradicional: «En los años ochenta —dice el Informe— ese proceso se invirtió de forma deliberada, con el establecimiento de agencias ejecutivas y la delegación de muchas responsabilidades de gestión. La cuestión de la ética profesional —añade— no se tuvo muy en cuenta cuando se hicieron esos cambios; se consideró prioritaria la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios». La Comisión Nolan también pone en entredicho, como luego veremos, la política de nombramientos en los *Quangos* (*Quasi-autonomous non-governmental organization*, que no son propiamente *Civil Service*), puesto que ésta se encuentra influida por designaciones meramente políticas (ZILLER, 1993, 331; INFORME NOLAN, 1996, 59 y 67 y ss.; y GARCÍA DE ENTERRÍA, 1996, 83 y ss.). En Alemania, los puestos de funcionarios políticos no son numerosos, sólo alcanzan a los Secretarios de Estado, Directores de Ministerios y Embajadores (ZILLER, 1993, 323; PARRADO, 1995), aunque —como se ha reconocido— «la penetración del Estado de partidos en la administración de los *Länder* es generalmente aún mayor que en la Administración Federal» (VON BEYME, 1995). De acuerdo con unos datos proporcionados por Klaus VON BEYME, en 1983, cuando accedió la CDU al poder, los puestos de la Administración Federal que podían ser objeto de remoción eran 24 Secretarios de Estado Permanentes y unos 110 funcionarios de los niveles B9 a B10 (VON BEYME, 1995, 67). En realidad, como recordó en su día Jean-Philippe BRAS, hay determinados países en los que los empleos de la alta Administración están de

hecho abiertos a todos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Francia, por lo que afecta a los empleos discrecionales, Suecia y Suiza), otros que establecen una apertura organizada y limitada (EEUU con el *Senior Executive Service*, e Italia), mientras que también los hay que disponen de un cierre relativo o absoluto (Gran Bretaña, antes del *Informe Next Steps*, e Irlanda, así como Francia en los empleos de dirección intermedia) (BRASS, 1988, 96-97).

Con estas rápidas comparaciones, se pone de relieve la relativa inflación de altos cargos que existe en nuestro país; inflación que se ha visto incrementada de modo notorio por la emergencia de unas sobredimensionadas Administraciones autonómicas y por la no reducción correlativa de los niveles directivos superiores en la Administración del Estado.

Efectivamente, la clase política se muestra tradicionalmente muy reacia a limitar sus cuotas de poder y sus espacios propios de clientela; los altos cargos siguen siendo considerados todavía, por gran parte de las fuerzas políticas, más como puestos de cobertura política que como niveles directivos de las Administraciones públicas; es decir, la legitimación de los altos cargos se sigue sustentando más en criterios de representatividad que de eficacia, y continúa primando, en consecuencia, su consideración como una suerte de prolongación del Gobierno (BAR CENDON, 1985; BARCELONA LLOP, 1991; LÓPEZ CALVO, 1996, 82).

b. *El estatuto de los altos cargos: notas características*

1. Introducción: la precariedad del estatuto de los altos cargos

La nota principal que caracteriza al régimen de los altos cargos, tanto por lo que respecta a la Administración del Estado como a la de las Comunidades Autónomas, es, paradójicamente, la *carencia de un estatuto* formalizado y completo que defina la situación de los altos cargos en las Administraciones públicas. Como se ha reconocido, la posición de los altos cargos es extremadamente precaria en cuanto que carecen de un auténtico estatuto que rijan su actividad (LE BAS, 1984, 127).

La afirmación anterior no obsta para que intentemos indagar cuáles son los rasgos genéricos del estatuto de los altos cargos, con la finalidad de extraer las señas específicas de identidad que definen a esa categoría de directivos públicos. Y para ello hay que ser conscientes de que las características de su posición se hallan desperdigadas en un conjunto normativo fragmentario y, en bastantes ocasiones, tales características habrá que deducirlas de los principios que configuran esta especial relación. Así, salvo en el caso del régimen de incompatibilidades, donde la legislación está muy desarrollada, en el resto de

cuestiones el régimen estatutario de los altos cargos se nos muestra plagado de zonas de sombra.

Hay que partir del dato de que los altos cargos ejercen, efectivamente, funciones públicas, ocupan por ello empleos o puestos en las diferentes Administraciones públicas, pero que se diferencian del resto de empleados públicos porque escapan de las reglas de Derecho común de la función pública o, en su caso, del Derecho Laboral (BODIGUEL, 1988, 1.733). Su situación está regulada por el Derecho Público, pero no se les aplica, ni siquiera supletoriamente, el régimen jurídico de la función pública. Se encuentran regidos, por tanto, por su propio régimen estatutario. Veámos, pues, cuáles, son las notas distintivas de este singular régimen de Derecho Público.

2. El nombramiento de los altos cargos: requisitos

Los altos cargos ocupan puestos de nombramiento discrecional por parte del Gobierno, puestos que se cubren a propuesta del Ministro (en la Administración del Estado) o del Consejero (en las Comunidades Autónomas) correspondiente. Este sistema de nombramiento indica que, en primer lugar, no hay selección reglada, sino designación; y, en segundo lugar, que no hay consecuentemente limitación alguna (con las excepciones que se mencionarán) en cuanto a la persona que puede ser designada. Es cierto, no obstante, que en determinados Entes públicos (calificados doctrinalmente como Administraciones independientes) sí que se exige —como hemos visto— que la persona designada para un puesto disponga de una serie de cualidades genéricas. Es una excepción.

Hasta la entrada en vigor de la LOFAGE, en la Administración del Estado no se exigía ningún requisito específico para acceder a la condición de alto cargo. Esta situación ha sufrido una pequeña variación, en cuanto que para acceder a los puestos de altos cargos se exige, como veremos inmediatamente, que el nombramiento recaiga en persona con competencia profesional y experiencia, y que, en determinados casos, se disponga, además, de la exigencia de ostentar la condición de funcionario de carrera a los que se exija para su ingreso titulación superior. A pesar de que tanto la Exposición de Motivos de la Ley como las sucesivas intervenciones del Ministro del ramo así lo afirmaran, la regulación prevista en la LOFAGE dista mucho de aproximarse a un modelo de profesionalización de la función directiva o, si se prefiere, de profesionalización de los órganos directivos de la Administración del Estado. En efecto, la pretendida profesionalización de los órganos directivos de la Administración del Estado se ve, sin embargo, muy mermada si se examina con cierto detalle en qué consiste efectivamente ésta. Por un lado, la profesionalización arranca de la previsión recogida en el art. 6,

apartado 10, de la LOFAGE, donde se afirma que «los titulares de los órganos directivos *son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia*, en la forma establecida en esta Ley», previsión que en sí no añade mucho al amplio espacio de intervención discrecional que hasta la fecha tenía el Gobierno para designar a los altos cargos; pues —como se ha dicho— «no concreta cómo han de verificarse esos criterios» (SÁNCHEZ MORÓN, 1996-b).

La profesionalidad de los titulares de los órganos directivos se pretende conseguir a través de la introducción de determinadas modificaciones en el sistema de nombramiento de los altos cargos. Además de la regla general enunciada, la Ley, en algunos casos, añade algunos requisitos complementarios para que una persona pueda ser designada alto cargo. Las innovaciones pueden resumirse del siguiente modo:

a) Hay una serie de puestos en los que el nombramiento deberá recaer, en todo caso, en funcionarios de carrera, sean éstos del Estado, de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local, funcionarios a los que se exija titulación superior para su ingreso (ver: arts. 15.2 y 17.3 de la LOFAGE). Esos puestos directivos son los de Subsecretario y Secretario General Técnico, niveles orgánicos encargados de los servicios comunes de los Departamentos. En estos casos la profesionalización se limita únicamente a restringir el círculo de posibles aspirantes, manteniéndose, en lo demás, los niveles anteriores de discrecionalidad. Siguen siendo, en consecuencia, puestos de designación política, pues no se requiere otra cosa para acceder a los mismos que ser funcionario de carrera (para cuyo ingreso se exija titulación superior) de cualquier Administración pública, y obviamente gozar de la confianza política del órgano proponente y designante. No se puede hablar aquí, por tanto, de profesionalización de estos escalones directivos de la Administración del Estado, sino únicamente de que existe una reserva de puestos directivos en favor de un determinado colectivo. La pretendida profesionalización es más tibia todavía si se tiene en cuenta que en la actualidad en toda la Administración del Estado sólo existen catorce Subsecretarios y catorce Secretarios Generales.

b) Los Directores Generales también deberán ser reclutados entre funcionarios de carrera a los que se exija titulación superior, pero se admite la excepción de que los Decretos de estructura orgánica de los Departamentos permitan que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, se puedan designar a personas que no dispongan de la condición de funcionario (art. 18.2). Esta regulación es, en términos generales, más realista que la prevista para Subsecretarios y Secretarios Generales Técnicos, pues permite abrir ventanas de contacto entre la Administración pública y la sociedad civil, evitando una excesiva ocupación de la alta Administración por los

cuerpos de funcionarios. No se entendería, pues, que en un sistema de función pública con un alto porcentaje de laborales, se excluya a éstos, por ejemplo, de la posibilidad de ejercer funciones directivas en la Administración. Además, este sistema permite, asimismo, el reclutamiento de personas que provengan del sector privado, aunque la clave está en qué es lo que decidan los respectivos Decretos de estructura orgánica de los Departamentos. Aun así, este sistema peca de los mismos defectos que el anterior: el reclutamiento sigue inspirado en márgenes amplísimos de discrecionalidad, sin que aparezca, aparte de la condición de funcionario de carrera, requisito alguno que la limite.

c) Los Secretarios Generales (figura que se suprimía en el Proyecto socialista) tienen, según la LOFAGE, carácter excepcional. Su nombramiento debe recaer únicamente entre «personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada», criterio éste que no añade nada a la regla general ya expuesta. El ámbito de la discrecionalidad política en la designación de estos altos cargos sigue siendo, pues, prácticamente absoluto, ya que es muy difícil, por no decir imposible, comprobar en qué casos esos criterios de cualificación y experiencia se incumplen. Para ser designado Secretario General no se exige tener la condición de funcionario, ni disponer de titulación alguna, ni acreditar un período de experiencia previa. Las Secretarías Generales parecen gozar, por tanto, de un carácter mixto, a caballo entre los órganos superiores y los órganos directivos, aunque, dadas sus funciones y su sistema de designación, el mantenimiento de esta figura parece obedecer a la idea de evitar así la proliferación indiscriminada de Secretarías de Estado o el incremento de Direcciones Generales.

Asimismo, en algunas Comunidades Autónomas, no muchas ciertamente, se requiere la condición de funcionario para ser designado alto cargo (Aragón o Cantabria, por ejemplo), en otras se prevé que algunos niveles de altos cargos se proveerán entre funcionarios públicos (La Rioja y, salvo excepciones singulares, Asturias), o hay casos también en los que se indica que el nombramiento de Directores Generales recaerá preferentemente en funcionarios (Comunidad de Madrid). En la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estatuto de Autonomía establecía, en su art. 44.4, que los cargos equivalentes a Director General, «*serán designados libremente entre funcionarios*». Esta previsión estatutaria fue objeto de diversos desarrollos normativos, que han supuesto —como se ha reconocido— una progresiva politización de estos cargos, puesto que inicialmente se exigía titulación superior para ser designado alto cargo, mientras que a partir de la legislación de función pública de esa Comunidad, se extendió la posibilidad de ser designado Director General también a los funcionarios de los grupos de titulación B ó C, con lo cual la pretendida profesionalización de la figura

quedaba en entredicho (GIMÉNEZ ABAD, 1994, 183). Sin embargo, la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón realizada por medio de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, suprimió esa previsión recogida en el artículo 44.4 (que ahora ha pasado a ser el art. 45 del Estatuto reformado).

En algunos sistemas extranjeros, y el ejemplo paradigmático es actualmente Italia, sí que se requiere el cumplimiento de determinados requisitos; incluso, para adquirir la condición de directivo se deben superar unas pruebas objetivas (aunque esto sólo es aplicable a los *dirigentes* de carrera). La reforma de la estructura directiva italiana operada a través del Decreto Legislativo 29/1993, ha configurado un núcleo directivo estructurado en dos grandes ramas: los *dirigentes generales* y los *dirigentes*. Los primeros serían asimilables a nuestros altos cargos, y para acceder a esa condición se exige tener un perfil «profesional adecuado», que se acredita perteneciendo a determinados círculos de actividad si el designado tiene la condición de funcionario o mediante una experiencia de cinco años en funciones directivas en el sector público o privado. Pueden adquirir, por tanto, esa condición no sólo funcionarios, sino también personas externas a la Administración pero que acrediten una experiencia en el campo de la dirección de empresas (GAMBINO *et al.*, 1992; CASSESE, 1993, 287 y ss.; ALBANESE-TORRICELLI, 1993; D'ORTA-MEOLI, 1994).

En Francia, los *emploes a discreción del Gobierno* son empleos de carácter superior que se proveen libremente por Decreto del Presidente de la República, adoptado en Consejo de Ministros, y pueden ser ocupados por no funcionarios (QUERMONNE, 1991, 66). Su número, así como la Administración a la que pertenecen, se determinan por Decreto del Consejo de Estado. No hay, sin embargo, requisitos especiales para su provisión, aunque es regla no escrita que recaigan habitualmente en personas que pertenecen a los grandes cuerpos del Estado (los surgidos de la ENA o de la Politécnica) (una perspectiva crítica en SULEIMAN, 1995, 264 y ss.). En cualquier caso, para su nominación sí que se exige cumplir las condiciones generales de acceso a la función pública, así como algunos requisitos específicos cuando se trata de la cobertura de determinados puestos (Prefectos, Rectores, etc.).

El nombramiento discrecional de los altos cargos —como luego veremos en detalle— tiene su contrapunto necesario en el libre cese, que se produce también de forma completamente discrecional, ya sea por motivos profesionales, personales o políticos, pues se trata de un acto que no requiere motivación.

De lo expuesto hasta ahora cabe concluir que, en lo que afecta al nombramiento de los altos cargos, *no se puede identificar profesionalización con funcionarización*. La creación de un estrato directivo profesional en las Administraciones públicas exige, en el plano del reclu-

tamiento, la selección de personas capaces de desempeñar unas tareas de enorme dificultad y para las que se requieren habilidades específicas (que habitualmente no se exigen en los programas de oposiciones para acceder a los cuerpos superiores de la Administración). El intento de que ese círculo de personas se restrinja únicamente al ámbito funcional no es sino una simplificación de un problema mucho más complejo. A mayor abundamiento, como también poníamos de relieve, si la apuesta es por un *sistema cerrado* de provisión de puestos directivos, es decir, que tales puestos se provean sólo entre miembros de la organización, no se explica por qué se excluye al personal laboral (que viene a ser un cuarenta por ciento del total de efectivos de nuestras Administraciones públicas) del desempeño de esas tareas directivas. La funcionarización, en este caso, consistirá previsiblemente en una ocupación de esos espacios de poder por determinados cuerpos de élite de funcionarios.

3. Confianza y lealtad activa como elementos determinantes en la relación entre el Gobierno y el alto cargo

De la situación descrita se deduce con facilidad que la característica dominante de esta relación entre alto cargo (designado) y Gobierno (designante) es la confianza que debe tener el segundo en el primero; es decir, el designante (Gobierno) deposita la confianza en el designado (alto cargo), confianza que se puede ver quebrada por la falta de lealtad del designado en relación con el designante (MORELL, 1994, 82). Pero esa lealtad no debe ser pasiva, sino activa, pues en caso contrario podría dar lugar a la ruptura del vínculo estatutario, ruptura que se puede producir unilateralmente (por parte del designante) en cualquier momento.

Es cierto que, asimismo, esa lealtad activa debe desplegarse con igual o superior intensidad, al menos en algunos modelos, hacia el partido que se encuentra en el poder. No se nos escapa que, en determinados casos, el nombramiento de un alto cargo debe recibir previamente el *plácet* del aparato del partido que apoya al Gobierno. También es oportuno mencionar que la carrera política del alto cargo está condicionada en muchos casos por el devenir del designante (o proponente), pues el cese de un Ministro puede implicar el final del curso político del alto cargo.

En la designación de estos altos cargos se mezclan, pues, criterios políticos, personales e, incluso (desde una perspectiva más patológica) familiares, que mediatizan el desarrollo de la relación de servicios entre el alto cargo y la Administración. Alejandro NIETO ha puesto de relieve la importancia que tiene la pertenencia a una misma «familia

política» para acceder a la condición de alto cargo. Igualmente, este autor ha indicado, recientemente, que durante el período socialista se produjo una relativa quiebra en el procedimiento de designación de altos cargos, pues, aunque éstos se reclutasen de los cuerpos de elite de la Administración, los nombramientos recaían en personas jóvenes que todavía no formaban parte del núcleo de poder de los respectivos cuerpos (NIETO, 1984; y 1996, 57 y ss.). Estos procedimientos se han plasmado de modo evidente, sin ir más lejos, en la política de nombramientos que realizó, por ejemplo, la Señora Thatcher: «¿es de los nuestros?, decía habitualmente. O como explicaba un consejero de Reagan, en las tres preguntas que hacía el Presidente antes de proceder a la designación de un alto cargo de su Administración; 1) ¿Es partidario del Presidente?; 2) ¿Es republicano?; 3) ¿Es conservador? (SAVOIE, 1994, 75).

La confianza es, pues, el elemento nuclear de esa relación que se entabla entre el Gobierno y el alto cargo. No se puede obviar el dato de que difícilmente un Gobierno puede poner en práctica su programa político sin un dispositivo de cuadros intermedios en el cual pueda depositar su confianza. Pero esta confianza, que no tiene que ser exclusivamente política, no debe implicar desconocer la importancia de las cualidades profesionales requeridas para el desempeño de tareas directivas en las Administraciones públicas.

4. La designación política de los altos cargos como excepción a determinados principios constitucionales

Ese nombramiento discrecional, basado en la confianza, sea de carácter político o personal, y que inicia una relación de carácter temporal, nos pone de manifiesto el arrinconamiento de una serie de principios constitucionales en el proceso de designación del alto cargo. Se margina, como es obvio, el principio de igualdad, y se prescinde por completo de la aplicación objetiva de los principios de mérito y capacidad. Lo cual tiene una consecuencia de primera magnitud: este sistema de reclutamiento apuesta por el diletantismo en detrimento de la función experta, pues el sistema actualmente vigente, contemplado en la LOFAGE, no supone, como decíamos, una auténtica profesionalización, sino una reserva de esos puestos a un determinado colectivo de funcionarios. El nombramiento —como acertadamente se ha indicado— «se hace con criterios políticos, lo que representa primacía de la ideología sobre la técnica, dicho de otro modo: se tiene más cuenta el compromiso político que la competencia» (KONDYLIS, 1994, 301).

De ahí que se haya dicho con frecuencia que si algo caracteriza a esta relación, es que el reclutamiento está sustentado principalmente

en un sistema de politización; sistema que tiene dos objetivos inconfesables: el patronazgo político, por un lado; y, por otro, el de la garantía de la lealtad al partido gobernante por parte de la alta Administración (WEBER, 1991, 136 y ss.; LEMAY, 1989, 35). Asimismo, resulta evidente que tal procedimiento discrecional de designación y cese no es sino una muestra de la aplicación del *spoils system* a la estructura directiva de la Administración (BODIGUEL, 1988, 1.733). En los supuestos en los que se exige la condición de funcionario para acceder a los niveles orgánicos reservados a los altos cargos, se puede hablar perfectamente de *spoils system de circuito cerrado* (QUERMONNE, 1991, 237): la designación es discrecional, pero recae sobre un círculo predeterminado de personas que prestan sus servicios en las Administraciones públicas, aunque la LOFAGE permita que accedan a esos puestos quienes ostenten la condición de funcionario no sólo en la Administración del Estado, sino también en las Administraciones autonómicas y locales. Este sistema, como señalábamos antes, no abunda en la idea de la profesionalidad, y así fue puesto de relieve en el debate del proyecto de LOFAGE en el Congreso de los Diputados: «Señorías —indicaba la diputada Amparo Rubiales—, creemos que la profesionalización no se puede confundir con el corporativismo. Si hablamos de profesionalización debe hacerse desde la coherencia, no caer en el corporativismo. Tendría que evitarse, por ejemplo, que con las disposiciones que establece el proyecto de ley un funcionario de cualquier administración local de un pequeño municipio, con un solo año de antigüedad, o un abogado del Estado que lleve en excedencia un montón de años, puedan acceder a un cargo directivo de los aquí propuestos simplemente por el hecho de tener titulación superior y, sin embargo, personas con reconocido prestigio, tanto en el sector público como en el sector privado, no puedan tener acceso a esa condición» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VI Legislatura, 1996, núm. 109, pág. 2.941).

Pero este sistema discrecional de designación no sólo margina el principio de mérito, sino que materializa algo más grave: atenúa (e incluso puede llegar a anular) la imparcialidad o la neutralidad de la Administración, en la medida en la cual el alto cargo está unido por un vínculo más fuerte a la persona u órgano que le designa que a la propia Administración. La lealtad debida al designante oscurece muchas veces la objetividad exigida en la actuación de la Administración pública. Habitualmente, el término «neutralidad» designa el hecho de no tomar partido, de ser imparcial, objetivo (ver: CARLASSARE, 1974, 82 y ss.). Aplicado al mundo político, «la neutralidad rigurosa implica una separación de la función pública en relación con la política» (KONDYLIS, 1994, 6). La imparcialidad sufre más todavía —según veremos inmediatamente— en cuanto que la relación del alto

cargo con la Administración es temporal y precaria. Quiebra, pues, una de las notas clásicas de la burocracia weberiana dirigida a garantizar la neutralidad de los empleados públicos: el carácter irrevocable de su vínculo, apuntalado por «la especialización y la instrucción de índole racional y técnica» (WEBER, 1991, 142). Esta imparcialidad se ve puesta en entredicho ante un estatuto jurídico con tales elementos de inseguridad. Un estatuto marcado, además, por la no permanencia del alto cargo y, en consecuencia, siempre dependiente de la voluntad del político o del órgano político que procedió al nombramiento. Este sistema, *mutatis mutandis*, se aproxima así, como reconoció LABAND, a una «suerte de vasallaje» (KONDYLIS, 1994, 16).

5. La temporalidad como rasgo característico de la relación

Frente a la estabilidad en el empleo como nota característica de la relación funcionarial, la relación que se entabla entre la Administración y el alto cargo es, en cambio, una relación de carácter temporal (MORELL, 1994, 20; MARTÍNEZ DE PISÓN, 1995, 161). Esta relación se inicia mediante nombramiento del Gobierno, y ese nombramiento lo es para el desarrollo de funciones determinadas en la estructura político-administrativa o en la zona alta de la Administración. La temporalidad imprime un acusado carácter de precariedad a la relación, puesto que el mantenimiento de ésta se encuentra sometido a variables exógenas: entre otros factores, depende de la confianza del Gobierno, de la del Ministro, del cambio de Gobierno, o del cambio de Ministro. Hay que apuntar aquí, además, que esa experiencia no puede ser utilizada como mérito en concursos para el acceso a la función pública, ni para la promoción interna, ni para progresar en la carrera administrativa (aunque luego veremos una aplicación patológica en esta materia), pues se trata de un cargo público de provisión con criterios discrecionales, donde el factor nuclear de todo nombramiento reside en la confianza política.

No se quiera extraer de lo anterior una justificación de la permanencia como nota que debiera definir la relación de los directivos públicos (en este caso, altos cargos) con la Administración. La nota de temporalidad la exponemos aquí en cuanto que es un elemento principal del estatuto de los altos cargos. Como luego se detallará, en cualquier sistema ordenado de directivos públicos la nota principal pasa a ser la responsabilidad gerencial, que habitualmente se combina con la evaluación periódica del trabajo desarrollado (lo que le imprime también un carácter de temporalidad al desempeño de esas tareas).

La temporalidad de los altos cargos está, además, formalizada en la legislación funcionarial, mediante el reconocimiento de la situación

administrativa de servicios especiales (art. 29.2.c) de la Ley 30/1984), lo que facilita el tránsito de la condición de funcionario a la de alto cargo y viceversa, posibilitando una relativa ocupación de esos puestos por los funcionarios. Asimismo, la legislación laboral contempla la figura de la excedencia forzosa (que da derecho a la conservación del puesto y al cómputo de la antigüedad) en el caso de que el trabajador sea designado para un cargo público que imposibilite la asistencia al trabajo (art. 46.1 del Estatuto de los Trabajadores).

Esta temporalidad de los puestos asignados a los altos cargos no deja de plantear innumerables problemas de orden práctico. Uno de los problemas clásicos es el de la inadecuación que existe entre el tiempo político (la duración de la legislatura o el cambio de gobierno por otras causas) y el tiempo administrativo o de gestión (el que realmente se necesita para afrontar razonablemente los problemas estructurales en las organizaciones públicas). El profesor Joan PRATS, lo exponía con su particular brillantez: «Los gestores públicos —decía— trabajan con horizontes temporales mucho más cortos, habida cuenta de la evidente subordinación del tiempo lógico al tiempo político o, si se quiere, de la razón gerencial a la razón política» (PRATS I CATALA, 1992, 18). Las soluciones a este problema ofrecen, en el marco comparado, dos alternativas: la primera, crear una estructura directiva permanente, a imagen y semejanza de la desarrollada por la Reforma Carter de 1978 en Estados Unidos (el *Senior Executive Service*, que dispone aproximadamente de unos 8.000 efectivos); y la segunda, establecer períodos fijos de mandato de los directivos (cinco años, prorrogables) y procurar que esos períodos no coincidan con los de los políticos: esto coadyuva a la profesionalización, en cuanto distancia la gestión pública de la política cotidiana. Este sistema se ha aplicado en Gran Bretaña (en el caso de las Agencias) y, con matices, en Italia. En nuestro contexto, la vida política del alto cargo está unida umbilicalmente al Gobierno que le designa, sin posibilidad apenas de adquirir un grado de autonomía propio basado en la profesionalidad: el cese del Gobierno, sobre todo si implica cambio de tendencia política, arrastra —más tarde o temprano— a la práctica totalidad de los altos cargos.

Una muestra de cómo el cambio político afecta a la alta Administración lo tenemos en el Gobierno del Partido Popular formado a partir de las últimas elecciones legislativas de 3 de marzo de 1996. Al margen de otros datos, la distancia ideológica existente entre el Partido Socialista y el Partido Popular, ha provocado una remoción prácticamente total de los altos cargos de la Administración española. A esta remoción general ha contribuido, sin duda, el hecho de que el PSOE permaneciera en el poder durante más de trece años, lo que ha generado una auténtica casta profesional de altos cargos muy vinculada al partido en el poder. Por los datos que manejamos en estos momentos,

la situación descrita tiende a reproducirse en el caso del Partido Popular. Las constantes invocaciones a la profesionalización de los puestos de altos cargos son mera retórica en tanto en cuanto el sistema sigue girando, en la práctica, sobre los mismos parámetros de discrecionalidad. En este punto, la entrada en vigor de la LOFAGE no cambia sustancialmente las cosas, los cambios de gobierno (sobre todo si son consecuencia de un cambio político) o, incluso, de Ministro, en el caso de pertenencia a distintas «familias políticas»), producirán en el futuro las mismas consecuencias: la remoción en masa de los respectivos estratos de altos cargos del Departamento.

El Ministro de Administraciones Públicas ha ofrecido recientemente unos datos sobre la incidencia que el cambio político ha provocado sobre la remoción de altos cargos. Según sus palabras, «naturalmente, hemos cambiado a los ministros, subsecretarios, secretarios de Estado, cosa perfectamente entendible, pero se han mantenido, sin embargo, 40 direcciones generales, porque nos parecían puestos eminentemente técnicos» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, núm. 174, pág. 4824, 18 marzo 1997). Sin embargo, pocos días después, el diario *El País* (6 de abril de 1997) estimaba que la remoción en el nivel de Directores Generales había alcanzado el 88 por ciento de los puestos.

6. El principio de jerarquía y los altos cargos

Además, es oportuno recordar, por obvio que resulte, que los altos cargos se insertan en una estructura administrativa que se encuentra regida por el principio de jerarquía. No sólo son nombrados (y pueden ser cesados) discrecionalmente, sino que deben también obediencia y lealtad a los superiores. Es decir, por regla general, los altos cargos se encuentran jerarquizados entre sí, lo que dificulta más todavía su posición en la estructura, pues ya no dependen sólo de la confianza de la persona u órgano que les nombró, sino que deben mostrar lealtad completa y buena sintonía con el resto de altos cargos que ocupan una posición de superioridad jerárquica con respecto a ellos.

La esencia de la jerarquía, según puso de relieve Alejandro NIETO, «se expresa, ni más ni menos, en una potestad de mando del superior y en un correlativo deber de obediencia del subordinado» (NIETO, 1992, 28). Si trasladamos esta noción al ámbito de los altos cargos, bien se puede deducir que los niveles inferiores de esa estructura de altos cargos pueden tener (al menos potencialmente) hipotecada su capacidad de actuación. Todo ello dependerá, normalmente, del número de niveles jerárquicos o, mejor dicho, de grados, que se contemplan en la estructura directiva de cada Administración. Así, en la

Administración del Estado y en algunas de las Comunidades Autónomas, se disponen de tres o, incluso, cuatro grados jerárquicos en el ámbito de la estructura política de los diferentes Departamentos. Esa multiplicación de niveles resulta no sólo inadecuada desde el punto de vista funcional, sino un tremendo desacierto desde la perspectiva organizativa. Las tendencias más recientes en este campo abogan de modo indubitado por el aplanamiento de la estructura directiva en las organizaciones (LONGO, 1994, 5).

La jerarquización de los altos cargos no impide, sin embargo, la atribución a cada órgano directivo de sus propias competencias en las distintas normas de estructuración departamental. No obstante, la peculiar posición del alto cargo exige una demostración permanente de lealtad (partidista o personal) hacia sus superiores (MORELL, 1992, 92); lo que implica que muchas de sus decisiones, al menos las más relevantes, deban consultarse permanentemente con los niveles superiores de la estructura directiva departamental. En este punto, la jerarquía está también seriamente conectada con un sistema de responsabilidades que concentra en el vértice todas las imputaciones derivadas de la actuación de los altos cargos. Pues no cabe olvidar que quien designa de una u otra manera, se está haciendo responsable de las actuaciones políticas del designado, y frente a sus desaciertos no se puede hacer otra cosa que proponer su cese o forzar su dimisión (GARCÍA MORILLO, 1994).

7. El sistema de incompatibilidades de los altos cargos

El punto más desarrollado normativamente del régimen estatutario de los altos cargos reside en su sistema de incompatibilidades; sistema que se sustenta doctrinalmente en la finalidad de garantizar la «independencia e imparcialidad» de estos altos cargos, así como, pretendidamente, en el aseguramiento del principio de eficacia en el actuar de la Administración. Efectivamente, cualquier sistema de incompatibilidades encuentra su explicación en la garantía del correcto ejercicio de las funciones asignadas. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 178/1989, ya apuntó la ligazón existente entre régimen de incompatibilidades y principio de eficacia, afirmando que la fundamentación constitucional del régimen legal de incompatibilidades no se encuentra sólo en el art. 103.3 de la Carta fundamental, sino también en el art. 103.1 del mismo texto, donde se recoge expresamente el principio de eficacia. Pero sin perjuicio de que esto sea realmente así, no es menos cierto que, en el caso de los altos cargos, el sistema diseñado, con la discrecionalidad en la provisión y la marginación completa del sistema de mérito, no abunda precisamente en la idea de eficacia, sino en la

difuminación de ésta como consecuencia de la aplicación del principio de libre nombramiento.

En cualquier caso, es en este punto, como decíamos, donde el régimen de los altos cargos alcanza un mayor desarrollo. La normativa estatal (y a su imagen y semejanza, la práctica totalidad de la legislación autonómica) parte del principio general de que la dedicación de los altos cargos a la Administración debe ser completa y, en consecuencia, restringe el campo de actuación de éstos en cualquier actividad pública o privada que pueda colisionar con tal principio. No obstante, se permite que el alto cargo pueda compatibilizar su función principal con una serie de actividades públicas que son desempeñadas precisamente en función del cargo que éste ostenta (arts. 3 y 4 de la Ley 12/1995; PALOMAR OLMEDA, 1995, 691 y ss.).

El régimen de incompatibilidades de altos cargos despliega también sus efectos sobre el terreno de la colusión entre intereses públicos y privados, articulando para ello algunas medidas de indudable racionalidad tales como la interdicción de desempeñar, durante el período de dos años inmediatamente posteriores a su cese, actividades privadas relacionadas con expedientes sobre los que hubieren dictado resolución en el ejercicio de su cargo, prohibiéndoles asimismo celebrar determinados contratos con la Administración (GARCÍA MEXIA, 1996; GONZÁLEZ PÉREZ, 1996, 83-84).

8. Limitaciones de derechos derivadas del acceso a la condición de alto cargo

El desempeño de la función de alto cargo implica una serie de cargas adicionales en relación con la posición del resto de los ciudadanos. Al desarrollar una actividad pública voluntariamente (una actividad que supone además el ejercicio de funciones decisorias de notable relieve), y con el fin pretendido por la norma de garantizar la independencia e imparcialidad, así como la transparencia en el ejercicio de funciones públicas, el ordenamiento jurídico obliga a los altos cargos a declarar las actividades que venían realizando, el patrimonio del que disponen, comprendiendo todos sus bienes, derechos y obligaciones. Además, aquellos que desempeñan competencias de carácter financiero, deben, asimismo, encomendar la gestión de su cartera de valores o activos a una entidad financiera registrada en la Comisión Nacional del Mercado de Valores. La legislación del Estado y algunas leyes de las Comunidades Autónomas recogen este tipo de obligaciones y arbitran un sistema de Registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales, en los que deben necesariamente inscribirse las declaraciones de los altos cargos. La ley estatal, a resultas

de una Resolución aprobada en el debate del estado de la Nación de 1994 (aunque con precedentes en la Ley 9/1991), llega incluso a configurar un régimen de sanciones que no deja de ser una curiosidad normativa para unos empleos (los altos cargos) que carecen de un régimen disciplinario general. En virtud de ese régimen disciplinario, los altos cargos pueden ser sancionados por la comisión de determinadas infracciones relacionadas con las exigencias legales en materia de incompatibilidades y de declaración de actividades, bienes o derechos patrimoniales.

De lo dicho también se puede advertir que los altos cargos sufren un sacrificio, parcial o completo, de algunos de sus derechos fundamentales durante el período de ejercicio de su cargo. Estas limitaciones se producen como consecuencia de la especial relación estatutaria que les vincula a la Administración. Una precisión que hay que hacer es que, tal vez, el vínculo relacional, aunque formalmente les una a la Administración, materialmente les ata al Gobierno o, en su caso, a la persona que les designó (o propuso su nombramiento). De ahí se derivan algunas consecuencias. En primer lugar, que la lealtad activa que deben mostrar ante la política gubernamental les afecta, principalmente, en lo que concierne al ejercicio de determinados derechos fundamentales: libertad de expresión, libertad de reunión, libertad ideológica y de asociación (en cuanto limita su potencial adscripción a un grupo o partido político distinto y/o distante del que procedió a su nombramiento). Bien es cierto que esa limitación de derechos se produce en el terreno de los hechos; es decir, no hay norma alguna que impida el ejercicio efectivo por parte de los altos cargos de derechos tales como el de reunión, asociación o expresión. Pero no se puede poner en duda que una conducta exteriorizada de un alto cargo que suponga discrepancia (sea ideológica o de otro carácter) puede traer como consecuencia un cese fulminante.

Tampoco cabe duda de que el desempeño de una actividad pública, como lo es la del alto cargo, significa también la modulación de algunos de los derechos recogidos en el art. 18 de la Constitución, básicamente del derecho a la propia imagen. Del mismo modo, los derechos de carácter sindical se hallan aquí restringidos en cuanto que los altos cargos están excluidos de los ámbitos de negociación colectiva, y el despliegue de la libertad sindical queda en entredicho, puesto que, sociológicamente, los altos cargos representan, en todo proceso de negociación colectiva, los intereses de ese peculiar «empleador» que es la Administración pública. Este es un punto importante que, asimismo, marca las diferencias fácticas existentes entre alto cargo y funcionario (o alto funcionario): la predisposición cultural que adopta un alto cargo al ser nombrado para ese puesto, le hace ser partícipe (en pequeña, mediana o gran medida) de la política gubernamental, aunque en cier-

tas ocasiones tal participación no sea sino relativa, puesto que su posición carece de relevancia directa en el diseño de esa política y, todo lo más, afecta a la gestión o puesta en práctica de la misma.

9. El régimen de prestación de servicios de los altos cargos

La legislación guarda un mutismo absoluto sobre el régimen de prestación de servicios de los altos cargos. Aquí se produce un vacío normativo que debe ser completado a través de los principios generales deducibles del peculiar tipo de vínculo jurídico. Aunque resulte obvio, hay que reiterar que ni la normativa que regula las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, ni la normativa laboral, son aplicables, ni siquiera supletoriamente, a esta especial relación. La situación contrasta palmariamente —como luego veremos— con la prevista para el personal eventual y la relación laboral especial de alta dirección.

Este silencio normativo se puede intentar cubrir, según decíamos, mediante la exploración de los principios derivados de la relación de alto cargo. En efecto, el vínculo del alto cargo con la Administración es un vínculo de confianza (por un lado) y de lealtad activa (por otro), y ello implica un especial compromiso personal en el ejercicio del cargo, pues éste es aceptado voluntariamente. A ello hay que unir otro dato obvio: ese compromiso personal se halla aderezado, normalmente, con una identidad política entre designado y designante, que se manifiesta a través de una misma vinculación de partido o, al menos, por una demostración externa de simpatía hacia el tipo de política que desarrolla el Gobierno que ha formalizado su nombramiento. Todo esto mediatiza la relación hasta tal punto que se puede asimilar ésta con una relación de fuerte dependencia. Y ello se muestra de modo más evidente en el estrato de los altos cargos jerárquicamente inferiores (básicamente los Directores y asimilados), puesto que éstos deben lealtad activa al Gobierno, a su Ministro, y al alto cargo (o altos cargos) que se sitúan por encima de él. En estos casos, deben disponer, pues, de una doble (o triple) confianza y, por tanto, mantener una doble (o triple) lealtad activa al Gobierno y a las autoridades que se hallan en una posición jerárquica superior a la suya. Aunque, en ocasiones, bastará con que la confianza principal (es decir, la del Ministro) se mantenga, para que un alto cargo pueda permanecer en su puesto, independientemente de cuales sean sus relaciones con los superiores jerárquicos.

En virtud de esa especial posición del alto cargo en la estructura, deriva una indefinición manifiesta de su régimen de prestación de servicios. Así, nos podríamos plantear infinidad de cuestiones: ¿qué régi-

men de jornada tienen los altos cargos?, ¿cuáles son, en realidad, sus días de trabajo?, ¿qué períodos de vacaciones pueden disfrutar a lo largo del año?, ¿en qué circunstancias pueden solicitar licencias?, ¿cuál es su catálogo de derechos y de obligaciones? Sobre todos estos extremos, la legislación normalmente guarda un silencio prácticamente total. Este silencio se suple únicamente con un régimen de convenciones o, en algunos casos específicos, mediante circulares internas de la propia Administración.

La implicación personal que representa el ejercicio de un cargo público influye de modo determinante en el régimen de prestación del mismo. Se presume que un alto cargo está a disposición del Gobierno en todo momento, dilata por ello su jornada el tiempo que sea necesario, sacrifica sus días festivos, vacaciones y cualquier otro hipotético derecho que pudiera tener, se vuelca, en definitiva, en cuerpo y alma al ejercicio de su función, y renuncia a potenciales derechos, incrementando sus obligaciones. ROUBAN, que ha realizado un completísimo estudio de los cuadros superiores de la Administración francesa, demostraba que la mayoría de los cuadros de esa Administración se llevaba frecuente o muy frecuentemente trabajo a casa (un 55,3%), mientras que un porcentaje relativamente amplio lo hacía a veces (34,1%) (ROUBAN, 1994-a y b); estudios ambos realizados no sobre los altos cargos sino sobre los «funcionarios superiores» de la Administración francesa).

Pero todo este tipo de conductas no dejan de ser en nuestro caso puras presunciones. Aparte de no existir ningún estudio sociológico general sobre el tema, no hay —lo que a nuestros efectos es más importante— ninguna norma de Derecho positivo que imponga una actitud desinteresada y enteramente disponible en la relación de servicios del alto cargo. Y el comportamiento de la clase política, así como su debilitado código deontológico, no está pasando precisamente, debido a la multitud de escándalos que han florecido en estos últimos años, por una fase muy alta de consideración social por parte de la opinión pública. Sí es cierto, en cualquier caso, que el ejercicio de esas funciones de alto cargo requieren disponibilidad absoluta. Otra cosa es que cuando tal disponibilidad se relativiza, relaja o abandona, no quepa sanción alguna —porque, lisa y llanamente, no existe un régimen disciplinario general aplicable a los altos cargos— como no sea el recurso a la medida traumática del cese, o, en su defecto, a alguna medida de apercibimiento verbal o por escrito recriminando la actitud del alto cargo. Esto que puede tener su explicación en el caso del estatus del núcleo duro de los políticos (Ministros, Consejeros y Secretarios de Estado), resulta un anacronismo trasladado a un estrato directivo tan numeroso y con funciones gerenciales, como son hoy en día los altos cargos de las Administraciones públicas.

10. Los derechos de los altos cargos. El régimen de retribuciones

En verdad, la clave del problema suscitado puede encontrarse en una aguda apreciación de VON BEYME, quien afirma que la clase política se ha dilatado hasta incluir a «políticos de segunda fila», quienes sólo tienen participación periférica en las decisiones políticas, pero que participan de sus privilegios (VON BEYME, 1995). Efectivamente, el estatuto precario de los altos cargos no impide que éstos dispongan de una serie de derechos que están unidos a su propia condición: nos referimos, en primer lugar, a cuestiones puramente materiales (coche oficial, disponibilidad de tarjetas de crédito, servicio personal de secretaria, viajes oficiales, etc.); así como, en segundo lugar, a las retribuciones que perciben por el desempeño de sus funciones.

Prescindiendo de las primeras, cuyo disfrute varía en función del *status* del alto cargo y de la Administración a la que pertenezca, resulta obvio señalar que la relación de empleo que une al alto cargo con la Administración es una relación de servicios retribuidos. No es momento ni lugar de introducimos en consideraciones de *lege ferenda* sobre si es adecuado o no lo que perciben los altos cargos como retribución por los servicios prestados. Basta por ahora con indicar que el aspecto más desarrollado normativamente del régimen estatutario de los altos cargos es, junto con las incompatibilidades, el relativo al sistema de retribuciones. Son las leyes anuales de presupuestos del Estado o de las Comunidades Autónomas las que especifican cuál es el monto total de la remuneración del alto cargo y los conceptos retributivos por los cuales recibe esa asignación económica. Así, por ejemplo, en la Ley 21/1993, que aprueba los Presupuestos Generales del Estado para 1994, se establece un doble sistema retributivo que deja entrever la distinta posición de los altos cargos. En su artículo 24, se contemplan, por un lado, las retribuciones de los Secretarios de Estado (junto con las de los miembros del Gobierno), y, por otro, las de los Subsecretarios, Directores Generales y asimilados, «cuyo régimen retributivo será el establecido con carácter general para los funcionarios públicos del Grupo A». A estas retribuciones habría que añadir las cantidades que se generen en concepto de asistencia a Consejos de Administración u otros órganos de gobierno de organismos o empresas con capital público o de entidades de Derecho público, con un límite máximo de dos (art. 3.1.d) de la Ley 12/1995).

Un aspecto importante en el campo de las retribuciones radica en que el sistema está basado en criterios de homogeneidad según la posición que ocupe el alto cargo en la estructura; es decir, hay una uniformidad retributiva dependiendo del grado jerárquico que tenga el alto cargo; y sobre esto no hay diferencias reales (al menos, en el régimen estricto de los altos cargos). No obstante, las leyes anuales de presupuestos prevén, en ciertos casos, complementos específicos de produc-

tividad, pero esto no supone la ruptura del esquema descrito, puesto que los criterios de reparto suelen ser homogéneos. Es, por tanto, un sistema retributivo que se anuda a la denominación formal del puesto y no a las condiciones funcionales de desarrollo del mismo. Tal cuestión provoca notables desajustes e incoherencias, que ya fueron puestas de relieve por la doctrina francesa (KESLER, 1986), hasta el punto de que se uniformizan las retribuciones de puestos directivos cuyos cometidos son cuantitativa y cualitativamente muy diferentes. Da igual que un directivo disponga de una cifra muy importante de presupuesto a ejecutar y sea responsable de decenas de miles de personas, que ese alto cargo cobrará idéntica retribución que otro de su mismo nivel jerárquico, sin perjuicio de que éste realice cometidos que entrañen una menor responsabilidad.

11. La responsabilidad de los altos cargos. Responsabilidad ministerial *versus* responsabilidad por la gestión

Es ésta, quizá, una de las más importantes cuestiones y peor tratada en la actual configuración del sistema de altos cargos. La forma parlamentaria de gobierno ofrece, en este punto, algunas limitaciones inherentes a su carácter. La responsabilidad política se articula a través de un único punto de imputación: el Presidente del Gobierno, sin perjuicio de que la responsabilidad sea solidaria de todos los miembros del Gobierno por mandato constitucional; al Ministro, en nuestro sistema de gobierno, no se le puede exigir responsabilidad individual por el Congreso de los Diputados (MONTERO GIBERT-GARCÍA MORILLO, 1985, 192-193). Aunque ello no implica, como también reconocieran esos autores, una irresponsabilidad política del Ministro frente al Presidente del Gobierno, pues éste puede proceder al cese de aquél en cualquier momento (MONTERO-GARCÍA MORILLO, 1984, 198; DÍEZ PICAZO, 1988, 63).

El sistema se ha trasladado miméticamente a las Comunidades Autónomas, a pesar de que el constituyente previó la posibilidad de exigencia de responsabilidad individual a los miembros del Consejo de Gobierno (art. 152.1 CE). La única excepción se encuentra en el ordenamiento autonómico vasco (MANCISIDOR, 1991, 1.147-1.148; SAIZ ARNÁIZ, 1995, 132).

Siendo cierto lo anterior, no lo es menos que de la gestión del alto cargo no responde parlamentariamente él mismo, sino su Ministro, a través de la batería de preguntas, interpelaciones y, en su caso, mociones que puedan plantearle fundamentalmente la minoría parlamentaria. Los Reglamentos de las Cámaras únicamente prevén la intervención de determinados altos cargos (Secretarios de Estado y,

en su caso, Subsecretarios) en respuesta a las preguntas orales en Comisión, y hay que entender, en todo caso, que los altos cargos pueden ser llamados a comparecer ante las Cámaras con la finalidad de explicar cuáles son las líneas de actuación de su unidad, así como se les puede exigir la comparecencia en las Comisiones de Investigación que se creen. El hecho cierto es que ese control parlamentario que se ejerce virtualmente sobre el Ministro, provoca que el alto cargo puede ejercer su influencia y sus funciones en un contexto de relativo anonimato e irresponsabilidad (LEMAY, 1989, 24): ¿cuántos altos cargos son fiscalizados efectivamente en sede parlamentaria?, ¿en qué casos son llamados a comparecer ante las Asambleas Legislativas?, ¿cuántos altos cargos aparecen cotidianamente, salvo motivos de escándalo, en los medios de comunicación?, ¿realmente la oposición política conoce y controla la actuación gestora de los altos cargos de la Administración?

Sin embargo, resulta obvio señalar que los altos cargos como cualquier directivo, sea público o privado, pueden desempeñar sus tareas correcta o incorrectamente. La apreciación de estas cuestiones es, no obstante, estrictamente política. No hay un sistema de recompensas (por el trabajo realizado) ni mecanismos de penalización (por lo no hecho o lo realizado de modo inconveniente). La responsabilidad por sus actuaciones es producto de la confianza que en ellos depositaron quienes procedieron a su nombramiento. En verdad, el alto cargo sólo responde ante la línea jerárquica y, en última instancia, ante el Gobierno. Si lesionan la confianza en ellos depositada, hasta tal punto de hacerla desaparecer o sufrir un serio desgarró, la solución consistirá en adoptar la vía traumática, no hay otra: serán cesados. En algunos casos la medida traumática del cese viene acompañada de una reubicación en otro lugar institucional menos comprometido o, simplemente, diferente. Pero el ámbito de la responsabilidad termina ahí: es, por ello, una responsabilidad atenuada y teñida por la confianza política, producto de la especial relación que vincula al alto cargo con el designante, que algunos califican, no sin parte de razón, de pura irresponsabilidad (DE BAECQUE-QUERMONNE, 1982, 338).

Este peculiar sistema de «responsabilidad» sitúa al alto cargo en una posición de evidente precariedad, pues en determinados momentos su cese puede servir para justificar que se han adoptado medidas en relación con el fracaso de una política o actuación concreta del Departamento. Así, los Ministros o Consejeros autonómicos pueden verse tentados a utilizar el cese de sus altos cargos departamentales como medio de rebajar la tensión política circundante o las exigencias puntuales de control por parte de la oposición política. Como expuso magistralmente Alejandro NIETO, los errores de los altos cargos «úni-

camente tienen trascendencia cuando se trata de buscar una cabeza individual a la que responsabilizar del desastre. Si revienta una presa anegando a un pueblo, si se asciende a un policía de antecedentes fascistas, si se hace pronunciar al rey un discurso que ya había salido antes con la firma del presidente del Gobierno, entonces hay que buscar un chivo expiatorio, que el ministro cede gustoso para escapar de su eventual responsabilidad política» (NIETO, 1984, 47).

Este sistema descrito ignora por completo la responsabilidad gerencial; es decir, la responsabilidad por los resultados en la gestión realizada del directivo público o alto cargo. Y esta ignorancia tiene repercusiones negativas en dos grandes ámbitos. De un lado, el alto cargo, al no responder por el cumplimiento de unos objetivos puntualmente marcados, puede estar potencialmente sometido a un control e intervención permanente de sus superiores jerárquicos, lo que complica la adopción de decisiones, difumina las responsabilidades y le coloca en una posición de dependencia permanente en la que, por lo común, carece de la autonomía necesaria para la gestión de sus cometidos: antes de adoptar cualquier decisión que pueda plantear algún hipotético problema la someterá cautelarmente a su superior jerárquico. De otro lado, el sistema produce efectos muy perversos desde el punto de vista de la aplicabilidad de la eficacia y de la eficiencia, puesto que este sistema de responsabilidad atenuada y difusa (o de irresponsabilidad, si se prefiere) del alto cargo le compromete relativamente con los resultados de su unidad, pues, salvo a sus superiores inmediatos, no debe dar cuenta a nadie del cumplimiento de sus objetivos. A mayor abundamiento, el alto cargo es consciente de que haga lo que haga y de la forma que lo haga, tal cuestión es también indiferente a efectos de sus retribuciones. Podrá pesar, más o menos, su sentido de la responsabilidad y de cumplimiento del deber, pero no se puede dejar la gestión de todo lo público al albur de la bondad innata de los hombres y de su pretendidamente acusado sentido ético en el desempeño de sus tareas. Cuando menos, tal actitud es una burda ingenuidad.

Como ya advirtiera Joan PRATS hace algún tiempo, no cabe otra solución que redefinir el estatuto legal de los gestores públicos (léase aquí altos cargos), pues el sistema vigente inhibe de sus responsabilidades a los altos cargos, y éstos tienen la autopercepción de que son servidores personales de la autoridad que les nombró más que servidores profesionales de los ciudadanos (PRATS I CATALÀ, 1992).

Así, dado el contexto descrito, no es de extrañar que la práctica totalidad de los programas de modernización del sector público de diferentes países, que se pusieron en marcha a partir de la década de los ochenta, hayan puesto el acento en la idea de responsabilidad: se trata de pasar de la responsabilidad meramente formal (o procedi-

mental) a otra de carácter material o por resultados. Como en su momento se dijo, «la responsabilidad es la palabra clave en el diseño de la nueva Administración: es imprescindible crear estructuras y mecanismos de evaluación y control que pongan de manifiesto los resultados de las actividades públicas» (ECHEBARRÍA-LOSADA, 1993, 151). En efecto, si fijamos nuestra atención en algunos ejemplos, la anterior afirmación podrá ser completamente corroborada.

En Gran Bretaña, uno de los resultados que produjeron los escrutinios de eficiencia iniciados en 1979, bajo el auspicio de la Sra. Thatcher y la dirección de Rayner, fue que se prestaba muy poca atención a los resultados y a la rentabilidad, así como que los altos funcionarios carecían de habilidades para la gestión en la provisión de servicios (PHIPPARD, 1992, 187; BUTLER, 1993, 398). Uno de los objetivos inmediatos a cumplimentar consistió, por tanto, en incrementar la cultura de la responsabilidad de los directivos públicos mediante una mayor concienciación respecto de los costes en todos los ámbitos de la Administración (Iniciativa de Gestión Financiera). Pero el salto cualitativo se produce a raíz de la aprobación y puesta en práctica del Informe *Next Steps*, en 1988, en virtud del cual se configuran las Agencias como unidades ejecutivas que prestan un servicio fuera de la disciplina directa del Ministerio, y que están regidas por un Directivo público responsable de la gestión de la propia Agencia (ECHEBARRÍA, 1993-b, 181). En la creación de estas Agencias juega un papel prioritario el Documento-marco que define, respectivamente, las responsabilidades del Ministro y del Director de la Agencia. La figura clave en este sistema es, sin duda, la del Director Ejecutivo, que se convierte en responsable personal de los resultados de la Agencia, en función de una serie de objetivos previamente establecidos. El nombramiento de ese Director Ejecutivo, por lo que ahora interesa, se realiza por un período de cinco años, a cuya expiración podrá ser renovado su mandato obviamente en función de los resultados obtenidos. Sin embargo, según veíamos, el sistema ha sido recientemente criticado por parte del Informe Nolan, de ahí que se haya propuesto, como indica GARCÍA DE ENTERRÍA, un cierto retorno de la función pública a sus principios tradicionales, estableciendo una nueva categoría funcional (*senior civil service*) y aprobándose un nuevo manual al que deberán atenerse las Agencias (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1996, 84; INFORME NOLAN, 1996).

En Francia, la preocupación por incorporar la cultura de la responsabilidad en el sector público se detecta a partir del Informe Closets, en 1989, donde se pondrá énfasis en la desconcentración de responsabilidades y en el tránsito de un Estado de procedimientos a un Estado de la responsabilidad. Esta cuestión adquirirá un reflejo evidente en la Circular del Primer Ministro Rocard de 1989,

puesta siempre como paradigma del inicio del proceso de renovación del sector público en Francia (CROZIER, 1991, 293 y ss.). Allí se hacía hincapié en cuatro grandes orientaciones que debía tener el proceso. Una de ellas, la tercera, consistía en el desarrollo de las responsabilidades, que se debía materializar en tres medidas concretas: la primera, disponer de unos responsables administrativos con mayor autonomía de gestión; la segunda, el establecimiento de los «proyectos de servicio»; y la tercera, la creación experimental de *centros de responsabilidad*. La responsabilidad de los gestores públicos fue, también, uno de los elementos centrales del Informe Prada (1993), así como del Informe Picq (1994). En el primero de ellos se diagnosticó que los altos funcionarios tenían una percepción de que su trabajo se realizaba en un contexto de falta de responsabilidad, que era consecuencia de la conjunción de diversos factores, y se abogaba por una revalorización de los puestos clave del Estado que viniera acompañada de una mayor responsabilización de los cuadros superiores, articulada a través de fórmulas de contractualización entre los responsables políticos y los cuadros administrativos dirigentes (INFORME PRADA, 1994, 350). El Informe Picq, por su parte, insistía en la necesidad de restaurar una Administración responsable al servicio del Estado, arbitrando una serie de medidas dirigidas a ese fin, y entre las que cabía destacar la devolución de su autoridad a los Directores Generales, así como el establecimiento de una delegación de responsabilidades de carácter territorial e institucional, que permitiera una desconcentración y una descentralización efectivas (INFORME PICQ, 1994; PICQ, 1995, 187). Por último, el 26 de julio de 1995, el Primer Ministro, Alain Juppé, dictó una Circular con la finalidad de acelerar el ritmo de la modernización y poner en marcha una serie de cambios en ese proceso iniciado. Esta circular establece cinco objetivos prioritarios, entre los que destacan, a nuestros efectos, la delegación de responsabilidades y la mejora de las capacidades de gestión y la renovación de la gestión pública (BODIGUEL, 1996). En efecto, dentro de la delegación de responsabilidades se preveía que a partir de 1 de enero de 1996 se experimentasen los *contratos de servicio* en varios ministerios, así como, en el plano de renovación de la gestión pública, se apostaba por una mayor transparencia en el acceso a los puestos de dirección, con una mayor coincidencia entre el perfil del puesto y el perfil de la carrera, y por una reforma del escalón superior del Estado (ver la citada Circular en: *Documentos INAP*, núm. 3, 1995).

El caso italiano es más reciente, pero ofrece asimismo elementos de interés. La cultura de la responsabilidad de los directivos públicos se articula por medio del Decreto Legislativo 29/1993. La reforma

de la *dirigenza* italiana parte, como ya es conocido, de la pretensión de separar la política de la gestión. En el art. 3 de la citada norma se expone que «los órganos de dirección política definen los objetivos y los programas a desarrollar y verifican la adecuación de los resultados a las directrices generales impartidas». Las funciones de gestión se encomiendan a una estructura directiva compuesta de dos niveles: dirigentes generales y dirigentes. Pues bien, ambos son responsables de la actividad desarrollada por las unidades que administran, y con esa finalidad se les conceden determinadas facultades en materia de gestión de personal y de recursos financieros e instrumentales. Tal y como se ha expuesto por diferentes autores, la reforma tiene el objetivo de reforzar el campo de autonomía de los directivos frente al poder político (MARTÍNEZ BARGUEÑO, 1995, 35; SÁNCHEZ MORÓN, 1994, 479). El sistema gira, pues, en torno a la determinación de los objetivos y de los programas de actuación por parte de los responsables políticos (Ministros; art. 14.1), y por la correlativa asunción de responsabilidades concretas de los directivos, debiendo presentar al principio de cada año una memoria de actividades realizadas; tales actividades serán evaluadas por un grupo de expertos en control de gestión, nombrados por el Presidente del Consejo de Ministros. La inobservancia de las directivas generales o el resultado negativo de la gestión pueden llevar aparejada una serie de sanciones (art. 20.4). Como bien se puede observar, y así ha sido puesto de relieve, la clave de bóveda del actual sistema consiste en la virtualidad efectiva y la objetividad que puedan desarrollar esos núcleos de evaluación.

En España, por el contrario, el sistema sigue anclado en las viejas fórmulas. Al final de la V legislatura se produjo un intento tardío de incorporar, y sólo parcialmente, el sistema italiano a una estructura de «directivos públicos» que se pretendía crear. Este intento vino de la mano del Proyecto socialista de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que incluía una vaga formulación de la responsabilidad gerencial calificada como «responsabilidad profesional», personal y directa, por la gestión desempeñada. En este Proyecto, el «directivo público» (categoría en la cual se encuadraban los actuales Subsecretarios, Directores Generales y Subdirectores) respondía del «cumplimiento de los objetivos de los planes y programas de actuación correspondientes, del funcionamiento de la organización que de él dependa y de la eficaz utilización de los medios adscritos». Para articular esa responsabilidad se pretendía someter la actividad del «directivo público» a control y evaluación de la gestión «por el órgano superior o directivo competente». En lo demás se remitía a lo que, en su momento, dispusiera la normativa reguladora del personal directivo.

Un tímido paso, pues, además de frustrado, que pretendía introducir tibiamente la cultura de la responsabilidad en el ejercicio de actividades directivas en la Administración del Estado. Tímido paso, puesto que la configuración de la función directiva adolecía de numerosos fallos, y, sobre todo, porque dejaba entrever que la evaluación de la actividad del «directivo público» sería desempeñada por el superior jerárquico; lo cual, dicho sea de paso, era como reconocer que el control de gestión en la práctica no existía: la jerarquización de los altos cargos está estructurada —según sabemos— en clave política, por tanto es impensable que asentado únicamente en esas débiles coordenadas pueda intentar sustentarse un sistema de responsabilidad de directivos públicos.

Este sistema, aún más «descafeinado», es el que se ha recogido en la LOFAGE aprobada en esta VI legislatura. Allí se indica, en efecto, que las funciones de los titulares de los órganos directivos deberán realizarse, al igual que recogía el Proyecto socialista, con «responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desempeñada», así como con «sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente» (art. 6.10.b). No se nos dice, por tanto, ni cómo se hará efectiva esa difusa responsabilidad, ni cuáles son los mecanismos de evaluación, además de ser éste —como decíamos— un aspecto condenado a la inoperancia, puesto que se atribuye el control al superior jerárquico, que por regla general será quien habrá propuesto (o, al menos, aceptado) el nombramiento del titular del órgano directivo.

Por otra parte, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, nada apenas se ha concretado hasta la fecha por lo que respecta a la introducción de mecanismos de responsabilidad en la gestión de los altos cargos. Se han realizado algunos estudios e informes que apuestan decididamente por modificar el *statu quo* existente y que pretenden dar el paso hacia formas que signifiquen un mayor compromiso gerencial de los altos cargos en el desempeño de sus funciones. En este sentido, una propuesta interesante es la elaborada por el Informe CORAME e intitulada «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco». Aunque, hasta la fecha, el citado Informe no ha sido desarrollado en este punto (Informe CORAME, 1994; ECHEBARRÍA, 1994, 54 y ss.; MESA DEL OLMO, 1996; CASTELLS, 1996).

12. El cese del alto cargo. Indemnizaciones, cesantías y pensiones vitalicias

La relación de servicios del alto cargo con la Administración termina en el momento en que éste es cesado de sus funciones por parte de la autoridad competente. Sin embargo, a pesar de ser un cargo de

confianza del Gobierno (y propuesto por el Ministro o Consejero correspondiente), su cese no se produce automáticamente cuando cesa el Gobierno o la autoridad que le nombró. Esta peculiaridad se debe a que los altos cargos ocupan, según decíamos, puestos orgánicos en la estructura de las respectivas Administraciones públicas, por lo que, en aras a garantizar la continuidad de los servicios públicos, el cese se posterga hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, el cual, en función de las afinidades ideológicas, personales o de otro carácter que mantengan los altos cargos con los nuevos responsables departamentales, procederá a confirmarlos en sus puestos o, en su caso, a cesarlos, cubriendo los puestos vacantes con personas afines. Tal como veremos, éste es uno de los rasgos definitivos entre el estatuto de los altos cargos y el del personal eventual.

No obstante, en el Proyecto de Ley de Gobierno presentado al final de la V Legislatura, se preveía que los Secretarios de Estado cesaran cuando lo hiciera el Presidente del Gobierno, manteniéndose en sus funciones hasta su sustitución. Esta previsión les aproximaba al régimen previsto para los Ministros, distanciándoles a su vez del resto de los altos cargos (GARCÍA MORILLO, 1996, 153). Conforme indicábamos antes, habrá que esperar la regulación definitiva de la futura Ley del Gobierno para saber exactamente la posición institucional de los Secretarios de Estado en la estructura orgánica de la alta Administración. En cualquier caso, el Proyecto de Ley del Gobierno que se tramita actualmente en el Parlamento expone únicamente que «los Secretarios de Estado son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno o del miembro del Gobierno a cuyo Departamento pertenezcan» (art. 15).

El cese, como sabemos, es enteramente discrecional y no requiere motivación, sin perjuicio de que en ciertas ocasiones se revista normalmente con alguna consideración más o menos genérica (así, suele ser habitual esgrimir «razones personales» para justificar el cese). No obstante, como todo ejercicio de poder discrecional, el cese —al igual que el nombramiento— debe estar sujeto a una serie de reglas (LE BAS, 1984, 126-127). Entre ellas destacan la exigencia de que se produzca el cese por la misma autoridad que procedió al nombramiento (el Gobierno) y con las mismas formalidades: si el nombramiento se realiza mediante Real Decreto, y se publica en el Boletín Oficial pertinente (sea del Estado o de las Comunidades Autónomas), el cese debe cumplir las mismas formalidades.

El fin de la relación de servicios entre el alto cargo y la Administración no da lugar, por regla general, a ningún tipo de resarcimiento económico; es decir, el alto cargo no es indemnizado ni siquiera en los supuestos en los que el cese obedece a decisión unilateral del órgano

designante. Hay, no obstante, excepciones, así como algunas singularidades dignas de mención.

A diferencia del Estatuto de los ex-Presidentes del Gobierno, de los ex-Ministros, que al cesar en su cargo reciben una pensión indemnizatoria prevista en el artículo 10.5 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre (ver, asimismo, el RD 405/1992, que define el Estatuto de los Ex-Presidentes), así como de quienes han desempeñado el cargo de Secretario de Estado (ver, disposición adicional duodécima de la Ley 31/1991, de Presupuestos del Estado para 1992), los altos cargos de la Administración del Estado carecen de tales compensaciones indemnizatorias y de la pensión vitalicia que se prevé en esas normas en caso de jubilación. Sin embargo, hay alguna particularidad que merece ser tratada.

El artículo 33 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, recoge una curiosa previsión en virtud de la cual aquellos funcionarios de carrera que, a partir del 5 de julio de 1977, hayan desempeñado puestos de altos cargos y asimilados, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, «percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado» (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., 1996, 489 y ss.). Como hemos visto con anterioridad, los Subsecretarios, Directores Generales y asimilados, disponen de una estructura retributiva similar a los funcionarios de carrera, aunque la cuantía económica de los conceptos retributivos varíe notablemente. Mediante el sistema ideado se está permitiendo que los funcionarios de carrera que hayan sido designados discrecionalmente para el desempeño de un alto cargo, dispongan vitaliciamente de un complemento de destino que supera el máximo permitido en la Ley (el nivel 30). Es decir, se trata de consolidar un complemento al margen de la escala de niveles prevista en la legislación funcional: es una forma atípica de hacer carrera funcional (o, mejor dicho, de percibir una remuneración vitalicia) a través de la política. La justificación que se puede esgrimir de tal regulación radica, por un lado, en que al haberse desempeñado por un funcionario un puesto que requiere especial capacitación técnica y responsabilidad, presupuestos ambos de la naturaleza objetiva del complemento de destino, nada impediría la consolidación de ese grado (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., 1996, 497); y, por otro, se puede afirmar que se trata de una ligera compensación a los funcionarios públicos por interrumpir su carrera funcional.

A nuestro juicio, esta operación es de dudosa constitucionalidad, puesto que afecta al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos; inconstitucionalidad que deriva, asimismo, de dotar para el resto de su vida profesional a un funcionario de un complemento de destino 30+x (que es el de un Director General), por la única razón de haber desempeñado durante cierto tiempo un cargo político. Hay que partir de la base de que la aceptación de un puesto calificado de alto cargo, tal cual es el diseño que establece nuestro sistema político-administrativo, es un compromiso personal y voluntario, en virtud del cual se desarrolla el ejercicio temporal de una actividad política ajena, hasta la fecha, al régimen general de la función pública. Con esta medida, además, se está discriminando de modo notable a aquellas personas que asumen puestos calificados como altos cargos y que provienen del mundo exterior a la Administración, lo cual resulta paradójico, pues es de dominio común que lo difícil muchas veces es reclutar un buen profesional que pertenezca a la empresa privada para cargos directivos públicos, precisamente por las notables diferencias retributivas que existen entre ambos sectores.

Un cese de cargos directivos con indemnización es el previsto recientemente en el Reglamento Interno del Banco de España, aprobado por Resolución de 14 de noviembre de 1996, donde se contempla una previsión mediante la cual los Directores generales del Banco, siempre que se reúnan determinadas circunstancias que establece la norma «percibirán una compensación equivalente al 40 por 100 de los ingresos totales correspondientes al ejercicio presupuestario en el que se produzca el cese, pagadero en seis mensualidades consecutivas e iguales». No obstante, se añade que «no habrá lugar a la percepción de la anterior compensación en caso de desempeño de forma remunerada de cualquier puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público o privado, con excepción de la docencia, debiendo dejar de percibir la compensación en el mismo mes en que reciban la retribución incompatible» (art. 69.3).

Salvo este caso singular, el resto de altos cargos no dispone de indemnización por cese. Sin embargo, toda regla tiene sus excepciones. Y la excepción más significativa viene representada por la normativa en vigor de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Desde 1981, a partir de la aprobación de la Ley de Gobierno, los altos cargos de la Administración, así como el personal de confianza, recibían al final de su período de prestación de servicios una indemnización en función de los años de servicio prestados a la Administración en calidad de altos cargos: la indemnización se aplicaba tanto en caso de cese unilateral por parte del Gobierno como en el supuesto de cese voluntario, y consistía en una prestación temporal igual al ochenta por ciento de la

remuneración que por todos los conceptos percibiese en el momento de realizarse el cese. La percepción se devengaba durante un máximo de doce meses (en función del período de prestación de servicio), era renunciable, y se abonaba con independencia de cual fuera la situación del ex-alto cargo, estableciéndose una única incompatibilidad caso de que el alto cargo debiera percibir la pensión vitalicia a la que también se refería la Ley de Gobierno (art. 38). No parece presentar duda alguna el hecho de que esta normativa vasca parece encontrar su fuente de inspiración en el artículo 10.5 de la Ley 74/1980, de Presupuestos Generales del Estado para 1981. Las similitudes en cuanto a las cantidades percibidas en concepto de indemnización por cese (80 por ciento de la remuneración total) y la previsión de una pensión vitalicia en caso de jubilación, apuntan efectivamente a que el legislador vasco tuvo muy presente la norma estatal, aunque las diferencias son, igualmente, de cierto calado, pues la ley estatal sólo acogía inicialmente como beneficiarios a los ex-ministros del Gobierno y asimilados, mientras que la ley vasca se aplica a los Consejeros y altos cargos del Gobierno, en el caso de indemnización por cese, y a los Consejeros y Viceconsejeros en el supuesto de pensiones vitalicias por jubilación.

La citada normativa fue objeto de duras críticas por parte de la oposición política, por lo que representaba de blindaje de una relación de alto cargo. Ello motivó una reforma, que se llevó a cabo por la Ley 14/1988, mediante la que se redujo drásticamente la indemnización por cese a una mensualidad de retribución, y que estableció, asimismo, una curiosa prestación de desempleo para aquellos miembros del Gobierno, altos cargos de la Administración y personal de confianza que, una vez finalizada su relación de servicios, se encuentren desocupados. La citada prestación consiste en el 40% de la retribución, se abona por mensualidades vencidas, y tiene una duración máxima de doce meses, en función del período de servicios prestados. Esta Ley, sin duda, suaviza bastante la anterior, aunque se mantiene el derecho de algunos altos cargos (Viceconsejeros) a percibir una pensión vitalicia una vez que cumplan sesenta y cinco años y hayan prestado, al menos, dos de servicios en el citado cargo. Toda esta normativa establece un marco de privilegio en favor de la clase política de la Comunidad Autónoma vasca que haya prestado (o que preste) sus servicios en la Administración pública, dotándola de un estatuto de prerrogativas de inspiración corporativa que ha pretendido ir, simplemente, más lejos que el previsto en la regulación del Estado.

Asimismo, en la Comunidad valenciana, a través de la Ley 4/1996, de Presupuestos para 1997, se prevé que los altos cargos del Consejo que cesen en sus funciones, y no accedan de forma inmediata a un puesto de trabajo, tendrán derecho a una indemnización máxima de tres mensualidades (art. 26).

En otro orden de cosas, el cese del alto cargo implica, en algunos casos, la imposibilidad temporal de ejercer funciones privadas que puedan tener relación con la actividad política desempeñada anteriormente. Este es el caso, por ejemplo, del artículo 2.4 de la Ley 12/1995, cuando afirma: «Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos no podrán realizar actividades privadas relacionadas con expedientes sobre los que hayan dictado resolución en el ejercicio del cargo, ni celebrar contratos de asistencia técnica de servicios o similares con las Administraciones públicas». Algunas previsiones parecidas a ésta se recogen en la legislación autonómica; por ejemplo, en el artículo 11 de la Ley 5/1994, de Murcia, sobre el Estatuto Regional de la actividad política; en el artículo 5 de la Ley 14/1995, de Madrid, de incompatibilidades de altos cargos; o, en fin, en el artículo 7 de la Ley 4/1995, de 6 de abril, del Principado de Asturias, también sobre incompatibilidades de altos cargos.

c. *A modo de conclusión: los altos cargos como directivos públicos. La tensión entre politización y profesionalidad*

Con la advertencia que antes hacíamos, relativa a la singular posición de los Secretarios del Estado, cabe afirmar que los altos cargos de la Administración española se encuentran en el punto de contacto entre la política y la administración. Sus cometidos funcionales son, generalmente, de carácter directivo. Un alto cargo es, en efecto, una persona que fija e impulsa la política de su unidad, gestiona los recursos financieros, personales y materiales de la misma, la representa frente al exterior, coordina y estimula la actividad de sus empleados y, en fin, ejerce cualquiera de los roles típicos de un director en una organización mínimamente compleja (MINTZBERG, 1991, 91; LEMAY, 1989; LOSADA, 1996).

Qué duda cabe que para realizar tales cometidos se requiere un conocimiento adecuado del medio general y sectorial en el que se va a actuar, así como disponer de unas habilidades inherentes al desarrollo del trabajo de naturaleza directiva; habilidades que no se adquieren, por lo común, en los programas tradicionales de las Universidades ni a través de la preparación de oposiciones. En la empresa privada este tipo de herramientas se obtienen, habitualmente, con carácter previo al acceso a las funciones de dirección, mediante programas de postgrado o paquetes formativos específicos impartidos por las Escuelas de Negocios.

El sistema de altos cargos en España se encuentra en las antípodas de lo que debe ser un modelo directivo profesional: se asienta decididamente en nombramientos políticos, al margen de cualquier factor competitivo o de objetividad. Es indiferente, a estos efectos, que para

cubrir los puestos de altos cargos se elijan funcionarios públicos o personas externas a la Administración: lo determinante es que el sistema se sustenta en criterios políticos, lo demás, en quien recaiga la elección, no deja de ser superfluo para su definición conceptual.

La ocupación política de la alta Administración es un fenómeno con raíces históricas profundas, en cuyo análisis no podemos entrar en estos momentos. Mas se debe señalar que la clase política, en cualquier contexto, se esfuerza por preservar espacios discrecionales que le permitan nombrar cargos públicos de su entera confianza (BODIGUEL, 1998, 1732). Y una vez implantado el modelo de politización, resulta muy difícil introducir en el mismo pautas de racionalidad que lo hagan evolucionar: recuérdese, por ejemplo, el lento y prolongado retroceso del *spoils system* en Estados Unidos, como fruto de la implantación paulatina del sistema de mérito (DE LA CRUZ FERRER, 1984; FÉREZ, 1987 y 1988).

Las lacras que rodean al sistema de designación política no parecen, en cambio, desanimar a la clase política. Como se ha reconocido, el nombramiento político de los directivos públicos tiene una serie de hipotecas. A saber: atenúa (cuando no anula) el sistema de competencia profesional; el designado tiende a reproducir el fenómeno en escalones inferiores; se desalienta la carrera de los funcionarios; y, finalmente, el sistema, en términos de eficacia y eficiencia, es muy costoso (CARCASSONE, 1987, 91-92). El sistema niega, por tanto, lo que en el ámbito de la gestión pública de la década de los ochenta se ha denominado como la «realización de las tres E: economía, eficacia y eficiencia» (LÖFFLER, 1996, 5).

A pesar de todo, la apuesta por un modelo de politización de la alta Administración es, no obstante, una apuesta legítima, susceptible de ser considerada más como un tributo al Estado de partidos que del sistema democrático. Como recordaba el Informe Prada: «no hay nada anormal —el legislador, por otra parte, lo ha previsto desde hace tiempo— en que el Gobierno disponga de un poder discrecional de nombramiento de ciertos empleos». Pero añadía de inmediato: «Es, en cambio, chocante que sean tenidos en cuenta únicamente criterios políticos para el acceso a los empleos de dirección; se deben evitar los cambios frecuentes y hay que elegir para esos puestos a hombres con competencia profesional y autoridad moral incontestables» (INFORME PRADA, 1994, 338)

Resulta, pues, paradójico que a los altos cargos, en cuanto directivos públicos, no se les exijan ninguna condición ni requisito para el acceso a tales niveles de responsabilidad. No hay otra explicación a este despropósito que la meramente política: «un colaborador fiel —según se ha dicho— acepta lo que un funcionario independiente rehusaría: la fidelidad a la persona (o al partido) sustituye a la fidelidad a la institu-

ción» (MÉNY-DELLA PORTA, 1995, 24). La clave de bóveda de la relación estatutaria del alto cargo se encuentra, en efecto, en la combinación de los elementos de confianza y lealtad activa (o fidelidad incondicional). Mediante esta relación singular, el Gobierno consigue disponer de una estructura que le sirve de auténtica «correa de transmisión» en el seno de la Administración pública, hasta el punto de oscurecer, en ciertos casos, las notas de imparcialidad y neutralidad que deben inspirar el funcionamiento de ésta.

El estatuto de los altos cargos es, sin embargo, precario. Esta precariedad se manifiesta, en primer lugar, en la temporalidad en el ejercicio de la función: la permanencia en el cargo público se halla condicionada por el tiempo político. En segundo lugar, la precariedad se acentúa por la dependencia de la voluntad del designante; ello implica una limitación de la autonomía del alto cargo, agravada por insertarse en una estructura fuertemente jerarquizada, en la cual, además, la responsabilidad se difumina al concentrarse en el vértice. En tercer lugar, precario es también el régimen de prestación de servicios de los altos cargos, pues carecen —por regla general— de normas que fijen cuáles son sus derechos y sus obligaciones: su régimen se configura como de dependencia absoluta. Y, en cuarto lugar, como consecuencia de todo lo anterior, los altos cargos ven, así, restringido el ejercicio de ciertos derechos fundamentales: el vínculo de confianza/lealtad activa impregna toda la relación hasta enturbiarla, e impide que los altos cargos puedan ejercitar en su plenitud determinados derechos.

Los altos cargos no carecen por completo de normas que regulen su situación. Hay ámbitos, tal y como hemos visto, en los que el desarrollo de su régimen estatutario es bastante pormenorizado: el ejemplo paradigmático es, sin duda, el régimen de incompatibilidades. El empuje de la corrupción en el sector público ha hecho que en ese ámbito se construyan sistemas normativos detallados, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas. La pretensión de estos sistemas de incompatibilidades no es otra que garantizar la imparcialidad, la independencia, la transparencia y la eficacia en el ejercicio de sus funciones por los altos cargos. Pero tales objetivos son de imposible cumplimiento si no se completan esas previsiones con otra serie de elementos: un sistema de acceso que mida capacidades y que esté basado en el mérito; unos mecanismos complementarios que garanticen la neutralidad y la objetividad; y un articulado sistema de responsabilidades por la gestión, que abunde en la idea de profesionalidad y eficacia. Nada de esto, como es conocido, aparece en nuestro sistema vigente.

De otro lado, dada su ubicación en la zona alta de la Administración, los altos cargos perciben —por lo general— unas remuneraciones superiores al resto de empleados públicos, y disponen, asimismo,

de otras ventajas de tipo material. Es un lugar común afirmar que los altos cargos, en relación con los directivos del sector privado, obtienen un monto retributivo bastante menor. Siendo cierto lo anterior, no es menos que los altos cargos, en su concepción actual, no son directivos parangonables a los de la empresa privada. El sistema de reclutamiento de altos cargos fomenta el diletantismo, en perjuicio de la función experta. Ello no quiere decir que, individualmente, los altos cargos no tengan, por regla general, competencia profesional. Entiéndase bien: lo perverso es el sistema, que al fin y a la postre contamina el producto resultante.

En suma, es una tarea inaplazable definir, de una vez por todas, si el estatuto de los altos cargos debe seguir moviéndose en el espacio de la política o, en cambio, debe acentuar su carácter profesional. Este es el gran dilema de fondo. Si se quiere mantener la situación actual, hay que ser conscientes de que, sin perjuicio de los matices que precedan, el sistema está anclado en fórmulas periclitadas. Por tanto, no es gratuito concluir afirmando que, con este marco, sufre la continuidad de la Administración, se perjudica su imparcialidad y objetividad, y se limita su eficacia, efectos todos ellos acumulados, a fin de cuentas, sobre el destinatario último de la acción administrativa: el ciudadano.

B. EL RÉGIMEN DEL PERSONAL EVENTUAL CON FUNCIONES DIRECTIVAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

a. *Concepto de personal eventual y dimensiones del fenómeno*

El personal eventual es una figura introducida en el ámbito de la función pública por la legislación funcionarial de 1964. El funcionario eventual es un funcionario atípico, encuadrable en el concepto que utiliza el artículo 1.1 de la Ley de Funcionarios Civiles.

La definición actual de lo que sea el personal eventual hay que extraerla, sin embargo, de la regulación recogida en el artículo 20.2 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/1984), debiéndose también tener en cuenta, por lo que afecta a los ámbitos autonómico y local, respectivamente, la legislación de función pública de las Comunidades Autónomas y la legislación local.

Personal eventual es aquel que ejerce *sólo funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial*. Su nombramiento y cese son enteramente libres, y corresponde exclusivamente su designación —según indica el art. 20.2 de la Ley 30/1994— a los Ministros y Secretarios de Estado (en la Administración del Estado), a los Consejeros (en las Administraciones autonómicas) y a los Presidentes de las

Corporaciones Locales. Llama la atención que el legislador haya omitido tanto al Presidente del Gobierno como a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, lo cual, dicho sea de paso, en nada ha afectado para que estas autoridades dispongan de un buen número de personas adscritas a esos órganos con funciones de asesoramiento.

En consecuencia, el concepto que emplea el ordenamiento jurídico de personal eventual es el de un asesor o persona de estricta confianza del político: una suerte de prolongación de éste, y de ahí se derivan importantes efectos en su régimen jurídico. Así, el cese del personal eventual es automático cuando se produzca el de la autoridad que procedió al nombramiento, lo cual nos da una idea de la intensidad de la vinculación existente entre designante y designado.

Trasladadas al plano organizativo, las funciones de asesoramiento se articulan normalmente en unas estructuras de tipo consultivo que reciben el nombre de Gabinetes. Estas estructuras se asemejan a una Administración de «Estado mayor», técnica importada del ejército, y que presume que todo político con responsabilidades debe disponer de un equipo de asesores de su confianza que le prepare las decisiones; estudie los *dossiers*, le ayude en su trabajo cotidiano, cuide su imagen, y, en fin, le sirva de apoyo en todo tipo de actividad, alcanzando a desempeñar lo que, como es normal, una sola persona no podría hacer (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1972, 46; QUERMONNE, 1991, 29). Obviamente, conforme mayor es el nivel jerárquico y mayores son las responsabilidades, los políticos tienden a disponer de estructuras de apoyo más complejas; es el caso, como inmediatamente veremos, de los equipos de asesores que rodean a los Presidentes y Primeros Ministros.

En realidad, la institución del Gabinete es originaria del paisaje político-administrativo francés, trasladándose a nuestro sistema administrativo durante la etapa de la transición, aunque con precedentes en el franquismo (MARTÍN REBOLLO, 1980, 233 y ss.), pero no recibió —tal y como veremos— una institucionalización definitiva hasta el inicio del primer gobierno socialista. Los Gabinetes vienen regulados, con carácter general, en la Ley 10/1983, de Organización de la Administración Central del Estado, así como, en lo que concierne al Gabinete de la Presidencia del Gobierno, por los Reales Decretos 3773/1982 y 1481/1989; mientras que la estructura y régimen de personal de los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado se reguló inicialmente por el Real Decreto 3775/1982.

Más recientemente, con el cambio de gobierno acaecido a raíz de las elecciones del 3 de marzo de 1996, se ha dictado, entre otros, el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, que establece algunas modificaciones en la regulación anterior de los Gabinetes, al recoger en su artículo 12 cuál debe ser la regulación de los Gabinetes de los Vicepresidentes, Ministros y Secretarios de Estado. Ese Real Decreto fue

desarrollado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996. Lo más significativo de esa regulación estriba en que los Gabinetes de los Vicepresidentes dispondrán de un máximo de diez personas; los de los Ministros estarán formados por un Director, con rango de Director General, y un máximo de siete asesores, con rango de Subdirector General; mientras que los Gabinetes de los Secretarios de Estado tendrán asimismo un Director y un máximo de tres asesores, todos ellos con rango de Subdirector General.

En el sistema político-administrativo español, la estructura de Gabinete más importante, cualitativa y cuantitativamente, es la de la Presidencia del Gobierno, donde, en la anterior legislatura, prestaban sus servicios, según datos de 1994, más de *ciento setenta personas*. Este Gabinete de la Presidencia ha sido objeto también de una reciente modificación a través del Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, cuyo artículo 2 indica que al frente del Gabinete de la Presidencia del Gobierno figurara un Director con rango de Secretario de Estado, del cual dependerá un Subdirector con rango de Subsecretario, y existirán asimismo cinco departamentos (por áreas específicas de asesoramiento) al mando de los cuales habrá un titular con la categoría de Director General.

Además, como ya hemos indicado, todos los Ministros disponen de sus propios Gabinetes (así como también los Secretarios de Estado). En el Ministerio de Justicia e Interior, según datos de la anterior legislatura, había más de *ciento diez* asesores. La estructura del Gabinete de Presidencia ha sido la que ha merecido un estudio más completo por parte de la doctrina (ORTEGA, 1992, 199 y ss.), no habiendo recibido atención doctrinal alguna el resto de Gabinetes ministeriales, así como los Gabinetes que puedan existir en las diferentes Comunidades Autónomas.

En la presente legislatura, como reconoció el Ministro de Administraciones Públicas, «el número total de puestos susceptibles de ser cubiertos por personal eventual en los gabinetes de Vicepresidentes, Ministros y Secretarios de Estado es de 307, con una reducción del 20 por ciento en relación con la situación anterior». Aunque en esos datos no aparecen reflejados los miembros que forman el gabinete de la Presidencia.

En Francia por ejemplo, los Gabinetes constituyen una pieza central en el escenario político-administrativo. El modelo de Gabinetes, como reconociera TIMSIT, es dualista, puesto que tanto el Presidente como el Primer Ministro disponen de estructuras de asesoramiento de cierta importancia. No obstante, en cuanto al número y funciones, el Gabinete del Primer Ministro, del *Hôtel Matignon*, es mucho más importante, pues trabajan en él en torno a 150 personas. Desde hace algunos años, los Gabinetes franceses están siendo fuertemente con-

testados, tanto desde la perspectiva funcional como cuantitativa. Se aboga, así, por una drástica reducción de su número y de sus efectivos. Edouard Balladur, a la sazón Primer Ministro, en un discurso ante la Asamblea Nacional en 1993, anunció que los efectivos de los Gabinetes debían ser reducidos al mínimo (QUERMONNE, 1994, 62; SCHRAMMECK, 1994, 429). Esta misma idea volvió a aparecer en el Informe Picq en 1994 (INFORME PICQ, 1994), y la ha vuelto a retomar el Presidente de esta Comisión de Reforma del Estado, Jean PICQ en un libro donde sostiene que los Ministros se deben apoyar más en los directivos de sus respectivos departamentos y prescindir de estructuras paralelas tales como los Gabinetes, que muchas veces cortocircuitan la actividad ordinaria de la Administración (PICQ, 1995, 182-184). Efectivamente, es una crítica doctrinal generalizada que los Gabinetes, por lo común, perturban el funcionamiento regular de la Administración y generan falta de responsabilidad en los funcionarios de rango intermedio (QUERMONNE, 1991, 63; SCHRAMMECK, 1995, 51). Según datos extraídos de una publicación oficial de la Secretaría General del Gobierno, a fecha de 15 de junio de 1994 había exactamente en Francia 427 personas adscritas a los diferentes Gabinetes del Presidente de la República, del Primer Ministro y de Ministros. A ellos, no obstante, habría que añadir aquellos miembros de Gabinetes cuyo nombramiento no había aparecido en el Diario Oficial (los «clandestinos» u «oficiosos», según expresión de la doctrina), y que ascendían por entonces a una cifra próxima a los 200 (QUERMONNE, 1994, 66; SCHRAMMECK, 1995, 17).

En otros países existen también estructuras similares a los Gabinetes. En Estados Unidos, la *White House Office* constituye un verdadero Estado mayor del Presidente, con unos efectivos que superan los 600. Lo cierto es que el entorno presidencial creció de modo inusitado durante la etapa del *New Deal*, pues anteriormente apenas había unas decenas de personas adscritas al Presidente (QUERMONNE, 1991, 31; SANTOLAYA, 1991, 107, TONIATTI, 1992, 212). En Gran Bretaña, por otro lado, la estructura de asesoramiento al Primer Ministro es mucho más modesta, pues no supera las cien personas, y los Ministros tienen únicamente dos o tres consejeros (QUERMONNE, 1991, 34)

En lo que se refiere al número de personal eventual en las Administraciones públicas españolas, los datos disponibles (o, al menos, a los que hemos tenido acceso) son muy fragmentarios e incompletos. Conocemos que en la Administración del Estado, durante la V legislatura, tenían ese carácter 758 *personas* (según datos de 1993), de las cuales 459 se encuadraban dentro de la condición exacta de *personal de Gabinete*, y el resto se dedicaban a otras tareas de confianza, presumiblemente con escaso nivel de cualificación. En la VI Legislatura los datos más recientes nos dan una cifra de 406 eventuales que desempeñan sus

tareas en Gabinetes. En las Administraciones de las Comunidades Autónomas, según datos de 1993, el personal eventual alcanzaba la cifra de 1303, siendo la Administración de la Generalidad de Cataluña la que disponía de mayor número (218), seguida de la de Andalucía (97), la de Extremadura (92) y la del País Vasco (90). En todo caso, hay que subrayar que dicho personal eventual no se dedica a tareas específicas de asesoramiento, sino que alguno de ellos desempeñan oficios de confianza de los políticos, por lo que los titulados superiores no son los únicos que conforman la nómina del personal eventual. Asimismo se advierte que, en algunos casos, se emplea al personal eventual para realizar tareas de Administración directa, lo cual es una clara perversión de la figura. Los datos relativos a la Administración Local, en cambio, son bastante más difíciles de obtener, en parte debido al número de entidades locales, y, en parte también, a que, en ocasiones, se trata de datos ocultos (a pesar de que la ley exija su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia). Como simple ejemplo, podemos aportar datos sobre el personal eventual en las Administraciones locales catalanas: allí se observa que la cifra total de personal eventual era, en 1991, de 731 personas, siendo el Ayuntamiento de Barcelona el que disponía obviamente de un mayor número, con un total de 82 (DIRECCIÓ GENERAL D'ADMINISTRACIÓ LOCAL, 1994, 460). En la estructura directiva de este municipio aparecen —a fecha de 15 de marzo de 1995— 90 cargos directivos, cargos intermedios entre la estructura representativa y los reservados a funcionarios, presumiblemente cubiertos, la mayor parte de ellos, por personal eventual.

Lo cierto es que de esa cifra total, que supera los *dos mil* efectivos entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas (a la que habría que añadir varios miles pertenecientes a la Administración Local), sólo una pequeña parte —como vamos a ver de inmediato— realiza funciones directivas, y por lo tanto encajaría en el objeto de este estudio.

b. *El personal eventual con funciones directivas: ¿una figura residual? Su aplicación al ámbito local*

La propia definición de las funciones que desarrolla el personal eventual (de confianza o asesoramiento especial), le excluyen casi de inmediato de las funciones directivas típicas de cualquier Administración. Únicamente cabría estimar, forzando un tanto la norma, que dentro de las funciones de «confianza» se puede incluir también el ejercicio de funciones directivas. Esa es, como veremos, la operación que ha llevado a cabo la legislación local; operación que ha sido justificada por cierta doctrina en el sentido de que «no puede interpretar-

se que esta delimitación del campo material de funciones excluya la participación en las tareas ejecutivas o gestoras, ya que la norma tan sólo delimita que la relación está basada en la confianza» (LLISET I BORREL-GRAU AVILA, 1992, 189).

En la esfera de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, el personal eventual se circunscribe a un plano funcional que no despliega sus efectos en el ámbito directivo. Las tareas que desarrolla son de asesoramiento o de confianza, pero sin que se anude a ellas una especial responsabilidad. Esta afirmación tiene, no obstante, alguna excepción. Así, la propia legislación de incompatibilidades (del Estado y de las Comunidades Autónomas), asimila con la condición de alto cargo a determinados estratos del personal eventual, algunos de los cuales tienen, efectivamente, cometidos directivos: son los casos de los miembros de los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno y de la Vicepresidencia, siempre que sean nombrados por acuerdo de Consejo de Ministros, así como los Directores de los Gabinetes de los Ministros, de los Secretarios de Estado y de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, todos ellos de la Administración del Estado.

Este personal eventual asimilado a alto cargo, si que puede considerarse que desempeña funciones directivas, pero no deja de ser —y esto es lo importante— un núcleo residual dentro del conjunto del personal eventual existente. Los Directores de Gabinete en España no tienen, sin embargo, las importantes funciones que, por ejemplo, desempeñan en Francia, donde coordinan toda la actividad de las unidades orgánicas del Ministerio y supervisan el trabajo de las direcciones. Allí, además, el Director del Gabinete, que es una especie de segundo del Ministro, se hace acompañar de otra figura complementaria que es la del Director adjunto (QUERMONNE, 1994, 63; THULLIER, 1982, 40 y ss.).

Más importancia, como directivo público, tiene la figura del personal eventual en el ámbito local. En efecto, según el artículo 176 del Texto refundido de régimen local, los puestos de trabajo de carácter directivo recogidos en las relaciones de puestos de las Corporaciones Locales podrán ser desempeñados por personal eventual. Se trata, como es claro, de una posibilidad, no de una imposición. A través de esta vía, las Corporaciones locales pueden incorporar a profesionales (o políticos) de la gestión sectorial en esferas de la dirección local, tales como las Direcciones de Servicio. Pero hay que señalar de inmediato que sus titulares no se integran en la función pública, así como que no pueden acceder a esos puestos sino quienes reúnan, además, «las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios» para desempeñarlos. Este dato amortigua en cierto grado la politización de estas estructuras directivas, pues, al menos, exige que los nombrados acrediten una titulación y cualquier otro requerimiento específico que apa-

rezca recogido en las relaciones de puestos de trabajo. No obstante, la figura no está exenta de ciertas contradicciones» (MORELL, 1994, 135). Su traslación al ámbito local puede justificarse, presumiblemente, por el deseo de no importar a este campo el régimen especial de los altos cargos, que hubiese podido suponer un mayor grado de politización de estas Administraciones.

c. *Notas características del régimen del personal eventual: su aplicación a la esfera directiva*

Hemos expuesto cómo el nombramiento de este personal es libre, lo que supone, en principio, completa discrecionalidad del órgano habilitado para tal designación. Puede recaer, en consecuencia, en persona externa a la Administración o en un funcionario público. Los únicos límites —como hemos visto— hacen referencia al personal directivo local, al que se le deben exigir los mismos requisitos que a cualquier otro funcionario que pueda ocupar ese puesto. Límites que habría que hacer extensivos, también, a los demás puestos eventuales en la Administración del Estado (así como de aquellas Administraciones autonómicas que así lo recoja su respectiva ley de función pública), dado que, el artículo 15 de la Ley 30/1984, exige que las relaciones de puestos de trabajo de cada centro o dependencia determinen el número y características de los puestos de trabajo que puedan ser ocupados por personal eventual.

La designación, por tanto, es política, y corresponde al círculo cerrado de autoridades que enuncia, con palmarias omisiones, el artículo 20.2 de la Ley de Medidas. Estos puestos forman parte, pues, de lo que se ha denominado como «zonas sensibles a la politización» (CHAGNOLLAUD, 1991, 253). A los aproximadamente 1.700 altos cargos que existen en las Administraciones españolas, habría que añadir varios miles de puestos de provisión también política a través del recurso a la figura del personal eventual. Sin embargo, como decíamos, sólo una pequeña parte de estos puestos cubiertos por personal eventual pueden encuadrarse dentro de la categoría de puestos directivos en sentido estricto.

La naturaleza política de estos puestos se observa con nitidez en el dato de que la propia norma los califica como «puestos de confianza». Son, pues, una manifestación más de la expansión del sistema de confianza política en las Administraciones públicas (MORELL, 1994, 76); pero, en este caso, la lealtad del designado es —o debe ser— más activa si cabe que en el supuesto de los altos cargos, dadas las conexiones personales y funcionales con la autoridad que le designa: de hecho, se trata —como se ha dicho— de «una relación de empleo accesoria de otra principal —la que posee el designante— de modo que se extingue

ipso iure» (MORELL, 1994, 74). Una de las particularidades de la figura del Director de Gabinete radica en que la confianza y la lealtad activa se intensifican, pues el Director está en contacto permanente con el designante, despacha habitualmente con él e, incluso, le acompaña en sus desplazamientos. Suele tener, asimismo, acceso a informaciones reservadas y ser copartícipe, de alguna manera, en la gestación de la política departamental.

También es característico de esta relación la nota de temporalidad, aunque la vida de la relación, como sabemos, se conecta directamente a la de la autoridad que procedió al nombramiento. La Ley es clara al respecto: «El personal eventual *cesará automáticamente* cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento» (artículo 20.2 de la Ley 30/1984).

Un rasgo distintivo de este personal, en relación sobre todo a los altos cargos, es que, a pesar de su acusado carácter político, se les aplica con ciertas modulaciones el régimen general de la función pública. Resulta, tal vez, sorprendente comprobar cómo una figura de perfiles políticos tan marcados se encuadra en el régimen de funcionarios. En efecto, el artículo 105 de la LFC reconoce que «a los funcionarios de empleo les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera», con las excepciones que se determinan. Precepto éste de no fácil inteligencia, pero cuya finalidad es clara: el régimen del personal eventual es el régimen de la función pública modulado por la especificidad conceptual y funcional de este colectivo. Con esta remisión se evita el vacío normativo existente, por ejemplo, en el caso de los altos cargos, y se homogeneiza el régimen de prestación de servicios entre los funcionarios de carrera y el personal eventual, sin perjuicio de que, dada la naturaleza específica de sus funciones, ese régimen pueda admitir ciertas excepciones.

La Ley prohíbe, por último, que el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual pueda constituir mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna. Esta prohibición es coherente con la naturaleza eminentemente «política» del puesto en cuestión, y pretende evitar entradas laterales en la función pública que sacrifiquen los principios de igualdad, mérito y capacidad, o que sirva de trampolín para el acceso a cuerpos de nivel de titulación superior. Pero la ley olvida que, a través de esa vía, si el designado ostenta la condición de funcionario, puede consolidar grado personal, y beneficiarse por tanto de un nombramiento político para su carrera administrativa, lo cual no deja de ser chocante con el diseño de la institución. Esto se produce desde el momento en que el funcionario público nombrado para un puesto de personal eventual tiene la opción de permanecer en servicio activo o, en su caso, acogerse a la situación

de servicios especiales. Si permaneciera en servicio activo, el vigente Reglamento de provisión de puestos (disposición adicional segunda del RD 364/1995) lo único que exige es que el funcionario desempeñe un puesto con nivel correspondiente al intervalo del grupo en el que fuera clasificado su Cuerpo o Escala. Por tanto, a través del nombramiento como personal eventual podrá consolidar un grado personal superior, desarrollando una carrera «atípica», puesto que el nombramiento para tales puestos no se realiza ni por medio de concurso ni de libre designación, sino de libre nombramiento como personal eventual. De ese modo, como se puso de relieve, por la vía de la afinidad política el funcionario puede dar saltos considerables en el desarrollo de su carrera profesional (ORTEGA, 1992, 226).

C. EL DIRECTIVO PÚBLICO CON ESTATUTO DE FUNCIONARIO

a. *Introducción: los funcionarios directivos. Sistemas de provisión de los empleos directivos entre funcionarios*

Hasta ahora hemos podido comprobar cómo las funciones directivas principales en el sistema político-administrativo español se reservan a quienes ostentan un estatuto político, ya sean preferentemente altos cargos o, de forma excepcional, personal eventual. Más adelante podremos, asimismo, verificar como determinados puestos de naturaleza directiva superior se cubrirán a través de contratos laborales de alta dirección o de contratos laborales de régimen común.

La Administración pública dispone también de un número amplísimo de puestos de carácter directivo que se ubican en una posición jerárquica inferior a la de los altos cargos. Estos puestos, aunque de carácter subordinado, tienen una importancia trascendental en las Administraciones públicas, pues gestionan unidades claves tanto de tipo horizontal como sectorial. Hay que poner de relieve que, para un cierto sector doctrinal, éste sería el núcleo de lo que sean los directivos públicos en la Administración del Estado (ver: ARENILLA, 1995, 90 y ss.). Esta estructura de naturaleza burocrático-directiva dispone de una nota peculiar, cual es que sus miembros proceden todos de la función pública; es decir, son funcionarios de carrera. Se trata, pues, de un modelo de función directiva que inicialmente pudiéramos pensar que es de naturaleza estrictamente profesional. No obstante, tal y como veremos, esa configuración inicial se verá difuminada por un cúmulo de elementos que examinaremos a continuación.

La trascendencia de esta capa directiva se puede demostrar en un dato obvio: este estrato directivo funcional será el que tenga el contacto más directo con la clase política que actúa en la Administración;

más bien habría que decir que es la franja funcionarial que se relaciona epidérmicamente con ese concepto alargado de clase política que se introduce a través del régimen actual de altos cargos en la Administración española. Por tanto, el contacto del alto cargo con la burocracia profesional se vehicula a través de este escalón de directivos profesionales. Éstos servirán, pues, de colchón entre la política (alargada) y la administración (achatada, según veremos).

Estos puestos de funcionarios directivos se encuentran en la Administración del Estado, en la de las Comunidades Autónomas y en la Administración Local, así como en los Organismos Autónomos y Entes públicos cuyo personal tenga el estatuto funcionarial. El relieve de esta capa directiva se observa, también, en sus dimensiones cuantitativas. Estamos hablando, y esto es importante decirlo, del grupo directivo más numeroso y del que posiblemente depende el correcto funcionamiento de la Administración pública. Son quienes debido a su larga experiencia conocen la organización, los que conservan la «memoria histórica» de la unidad administrativa, y son, igualmente, quienes disponen (o se presume que disponen), como diría WEBER, del saber especializado que garantiza la burocracia profesional.

El universo de funcionarios directivos alcanza, en todas las Administraciones públicas, varias decenas de miles de personas. Téngase en cuenta que estamos hablando de Subdirectores y asimilados, de Delegados y Directores Regionales y Provinciales, de Responsables de Programa, de Jefes de Servicio o de Sección, y, en fin, de cualquier puesto que ejerza funciones directivas y sea responsable de alguna actividad finalista o de la gestión de recursos humanos y financieros de una determinada organización pública.

Ciertamente, estos puestos de funcionarios directivos existen en todas las Administraciones públicas de nuestro entorno más inmediato. Lo único que varía, como tendremos ocasión de comprobar en detalle, es su sistema de provisión. Así, en Francia, por debajo de las Direcciones Generales y de las Direcciones, que son empleos a discreción del Gobierno, se hallan lo que se denomina como *employs de direction*, entre los que cabe citar el de Jefe de Servicio, Director Adjunto y Subdirector, entre otros (BODIGUEL, 1988, 1742; QUERMONNE, 1991, 67). En Italia, tras la reforma de 1993, que modificó la estructura directiva creada en 1972, se ha previsto —con precedentes en la esfera local— la figura del «dirigente», a la que se accede por medio de oposición o a través de un curso selectivo en la Escuela Superior de Administración Pública. Mientras que Gran Bretaña, que ha tenido tradicionalmente una función pública profesionalizada y una estructura directiva (*Open Structure*) que se cubría entre funcionarios públicos (*civil servants*) (RIDLEY, 1987, 413 y ss.), ha visto modificada su organización mediante la creación de las Agencias a partir de 1988,

lo que ha permitido incorporaciones externas —si bien muy parciales— a los puestos de Director ejecutivo de esas Agencias. Actualmente, la estructura directiva de la Administración británica está desdoblada en dos ramas: la burocrática-tradicional y la de las Agencias, cuestión por la cual se ha abierto un serio debate sobre la conveniencia o no de la unificación de ambas ramas; unificación que se haría sobre la base del sometimiento de todos los altos funcionarios a la regla de contratos de cinco años, renovables en función del rendimiento (HOOD, 1994, 305). No obstante, la Comisión Nolan se hace eco de una nueva propuesta gubernamental (*Taking forward continuity and Change*, 1995) en la que se refrendan los valores tradicionales del funcionario y se establecen medidas dirigidas a paliar los efectos de la descentralización y de las entradas laterales o de externos en la función pública. Entre tales medidas destacan, a nuestros efectos, el establecimiento de un nuevo *senior civil service* y la elaboración de un manual sobre valores fundamentales y normas de conducta para directivos de las Agencias ejecutiva (INFORME NOLAN, 1996, 60-61; GARCÍA DE ENTERRÍA, 1996, 84).

En España, pendiente aún de elaboración y aprobación el Estatuto de la Función Pública, la normativa vigente en la materia se caracteriza por un sesgo de evidente precariedad. Únicamente parece haberse clarificado algo la figura de los Subdirectores en la Administración central y la de los Subdelegados del Gobierno en la Administración periférica. En efecto, la LOFAGE sitúa ambas figuras dentro de la categoría de «órganos directivos» de la Administración (art. 6.2 y 3), aunque excluye considerarlos como altos cargos (consideración, que dicho sea de paso, nunca han tenido). Los Subdirectores Generales —figura que en los últimos años ha crecido cuantitativamente de modo notorio— constituyen el escalón profesional por excelencia de la alta función pública. Su nombramiento, hasta la fecha, viene haciéndose por el procedimiento de libre designación, sin que en este punto la LOFAGE modifique en nada el sistema, pues se limita a remitirse a «la legislación específica», explicitando únicamente que su nombramiento recaerá en «funcionarios de carrera de la Administración General del Estado y, en su caso, de otras Administraciones Públicas... y que pertenezcan a Cuerpos y Escalas a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente» (art. 19.2). Las Subdirecciones Generales han sido objeto de una considerable reducción a través de los Decretos de estructura orgánica básica de los diferentes Departamentos Ministeriales, aprobados en Consejo de Ministros de 2 de agosto de 1996 (Reales Decretos 1881 a 1894/1996). Esta operación ha supuesto la supresión de más de 150 Subdirecciones, sobre un total de más de mil quinientas Subdirecciones Generales (sin contar

las Subdirecciones Generales Adjuntas y asimiladas). Bien es cierto que esa reducción ha tenido como objetivo inicial los servicios centrales de la Administración del Estado, y que después se desplegará sobre su estructura periférica. A pesar del crecimiento desmesurado del nivel de Subdirecciones llevado a cabo en la etapa socialista, la reducción efectuada por el Gobierno ha sido criticada por la oposición en cuanto recorta las (ya de por sí limitadas) expectativas de carrera administrativa de los funcionarios públicos. Según datos aportados por el Ministro Rajoy en marzo de 1997, la supresión ha alcanzado a 158 subdirecciones, que suponen el 13 por ciento del total (*Diario Sesiones Congreso de los Diputados*, Comisiones, núm. 174, pág. 4803).

Pero la función pública directiva no acaba, sin embargo, en el nivel de Subdirectores Generales. Para situar correctamente la problemática de la función pública directiva en España nada mejor que analizarla a través de los sistemas de provisión de puestos de trabajo; pues esta cuestión nos va a dar una medida exacta del grado de profesionalidad exigido para la cobertura de los diferentes puestos. El punto nuclear del examen de esta cuestión se sitúa en torno a la carrera administrativa (ver: OLÍAS DE LIMA, 1995, 121 y ss.); es decir, ¿el sistema de función pública posibilita un desarrollo de la carrera del funcionario hasta el punto de que éste puede alcanzar gradualmente puestos directivos?

Hay que puntualizar de inmediato que el sistema vigente, formalmente calificado como «sistema de carrera», representa en verdad una mixtura de elementos tradicionales con otros importados y aplicados de forma descontextualizada, resultando en estos momentos un híbrido de difícil caracterización (FÉREZ FERNÁNDEZ, 1993, 443). En todo caso, la creciente introducción del criterio político en la provisión de puestos ha provocado una desfiguración mayor de un sistema configurado históricamente como de «carrera»; sistema que a partir de 1964 dejó la carrera administrativa en un estadio de completa indefinición, lo que permitió la destrucción paulatina de ésta (CÁDIZ DELEITO, 1987, 100).

Para dar respuesta a la pregunta formulada (¿es nuestro sistema de función pública directiva un sistema profesional?), nada mejor que detenernos, primero, en el estudio del sistema de libre designación como medio de provisión *normal* de puestos directivos funcionariales en las Administraciones públicas (b); y, después, abordar el sistema de concurso como cauce de provisión *excepcional* de puestos directivos en esas Administraciones (c). Este apartado se cerrará con unas sucintas consideraciones críticas en torno al momento actual de la función pública directiva en las Administraciones públicas españolas (d).

b. *La libre designación como sistema de provisión de puestos directivos entre funcionarios en las Administraciones públicas*

1. El concepto de libre designación. La provisión de puestos directivos funcionariales en la Administración del Estado por libre designación

La libre designación es el sistema *normal* de provisión de puestos directivos en la función pública de la Administración del Estado. Esto se advierte con claridad por el simple examen del artículo 20.1.b) de la Ley de Medidas para la reforma de la función pública. En ese artículo se afirma que «podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las Relaciones de Puestos de Trabajo, *en atención a la naturaleza de las funciones*». En la Administración del Estado, se añade, *sólo* se podrán cubrir por este sistema los puestos de Subdirector General, Delegados y Directores regionales o provinciales, así como aquellos otros de *carácter directivo o de especial responsabilidad*. Una simple ojeada a algunas de las relaciones de puestos de trabajo de los diferentes Departamentos ministeriales y organismos autónomos, nos pone de relieve cómo los puestos directivos de esas unidades se reservan normalmente para su provisión por este sistema. Así, según datos del Ministerio para las Administraciones Públicas, correspondientes a 1992, el 85% de los niveles 30 en la Administración del Estado se cubrían por el sistema de libre designación, mientras que en los niveles 29 el porcentaje se situaba en un 67%. Unos datos más recientes nos pueden dar una idea más precisa del alcance efectivo de la función pública directiva y la presencia de la libre designación. Así, en mayo de 1996, el Ministro Rajoy reconocía que había 1.816 Subdirectores Generales y asimilados: 1.507 Subdirectores Generales Adjuntos y asimilados, y 4.626 jefes de área y consejeros técnicos, la mayor parte de ellos —indicaba— cargos de libre designación (*Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, VI Legislatura, núm. 6, pág. 177).

La característica principal del sistema de libre designación es, como su propio nombre indica, el libre nombramiento y, como consecuencia de ello, el libre cese. Sin embargo, la libre designación no es, en sentido estricto, una designación política. Bien es cierto que tanto en la legislación, como en la jurisprudencia e, inclusive, en la doctrina, se tiende a confundir ambos conceptos (ver, por ejemplo, Reglamento del Senado, art. 15.2; STS 24 julio 1995; LÓPEZ CALVO, 1996, 132). Pero la libre designación ofrece unas notas singulares que la diferencian claramente de la designación política de los altos cargos. Veamos.

En primer lugar, la libre designación es un sistema de provisión de puestos que se articula a través de *un procedimiento*. La discrecional-

dad por parte de la autoridad designante está sujeta a unas reglas procedimentales: la convocatoria se debe publicar en un Boletín Oficial, formalidad que pretende darle —como se ha dicho— una apariencia de concurso (BELTRÁN, 1994, 565), y esta convocatoria debe cumplimentar determinados requisitos exigidos por las leyes; hay, asimismo, un plazo de presentación de solicitudes; y, por último, el procedimiento finaliza por medio de una resolución, en la que se motivará que el candidato cumple los requisitos y especificaciones exigidos en la convocatoria (art. 56 RD 364/1995). Y, en segundo lugar, la libre designación se debe producir, en todo caso, entre un círculo predeterminado de personas: que sean funcionarios públicos, y que además acrediten los requisitos exigidos para el desempeño del puesto, así como «las especificaciones derivadas de la naturaleza de las funciones encomendadas al mismo» (art. 51 del RD 364/1995). La motivación del procedimiento, según el artículo 56.2 del RD 364/1995, se hará por referencia al cumplimiento del candidato de los requisitos y especificaciones exigidos en la respectiva convocatoria (SÁNCHEZ MORÓN, 1996, 152). En consecuencia, la discrecionalidad en este caso está restringida por unos requisitos y limitada, asimismo, a una serie de personas. Ambas cuestiones diferencian con nitidez lo que son, actualmente, puestos de designación política (altos cargos) de los puestos de libre designación (funcionarios directivos, en nuestro caso) (JIMÉNEZ ASENSIO-b, 1992).

El libre nombramiento lleva aparejado el libre cese. Esta es una de las notas centrales de la institución. La discrecionalidad es, también, un elemento consustancial al cese, y en nada la atenúa la previsión del artículo 58.1 del RD 364/1995, cuando afirma «que la motivación de esta resolución se referirá a la competencia para adoptarla». El funcionario que ha obtenido discrecionalmente un puesto de carácter directivo por el sistema de libre designación puede ser cesado también discrecionalmente.

Este sistema de provisión se encuentra, pues, atravesado por la confianza política. La designación, sin perjuicio de que se realice entre un círculo predeterminado de personas, es discrecional y, por tanto, con una inevitable carga política, tanto por el procedimiento que se emplea como por la naturaleza del órgano que realiza la designación (y aquí cabe incluir también con ese carácter al Secretario de Estado). Con el cese, ocurre otro tanto. Es por ello que el sistema de libre designación —si no se acompaña de otros requisitos que prueben la capacidad— está viciado desde sus inicios: la estructura del sistema no fomenta la competencia ni alimenta la igualdad; la elección del candidato no se realiza por criterios de profesionalidad, ni de experiencia, ni siquiera de conocimientos; es una decisión estrictamente política, sin perjuicio de que recaiga, cuestión a todas luces accesoria, en una persona profesionalmente válida.

Una nota fundamental de este sistema es, de nuevo, la lealtad activa que debe mantener quien es designado (el funcionario) con el designante (el político); lealtad que tiene su contrapunto en la confianza que el designante debe tener en la persona designada. Volvemos al mismo punto que cuando tratábamos el estatuto de los altos cargos. El partido (o partidos) victorioso en una contienda electoral, no sólo nombra Gobierno, no sólo dispone de un número estimable de puestos de confianza política encuadrables dentro del personal eventual, no sólo controla una amplia nómina de altos cargos, no sólo podrá —según veremos— nombrar y separar a los directivos de empresas y entes públicos, sino que también puede disponer de un número considerable de puestos de funcionarios directivos (posiblemente varias decenas de miles en todas las Administraciones) mediante el sistema de libre designación.

¿Cuántos son exactamente estos puestos en la Administración del Estado? Según datos de 1993, el total de puestos que se proveían por el sistema de libre designación era de 5.599, de los cuales aproximadamente dos terceras partes serían puestos de naturaleza directiva o con contenidos directivos. Los puestos de alto nivel de la estructura (niveles 28, 29 y 30) eran por aquellas mismas fechas 6.442, de los que el 55% se cubrían por el sistema de libre designación (hay que tener en cuenta que muchos de estos niveles superiores eran puestos reservados a funcionarios de «cuerpos de elite» que no ejercen, en realidad, funciones directivas en sentido estricto: léase Abogados del Estado; Inspectores de Hacienda; Economistas; Ingenieros; Catedráticos de Universidad; etc.). Recientemente, en respuesta a una pregunta parlamentaria, el Gobierno del Partido Popular, a través del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, afirmaba lo siguiente: «En el año 1992 —un año tomado al azar—, de los niveles 28 al 30 había 6.349 en la Administración, hoy hay 7.949, y de libre designación en el año 1990, había 3.137 y hoy hay 4.243» (*BOCG, Congreso, VI Legislatura, serie D, 18 de junio de 1996, pág. 33*). El hecho cierto es que los niveles 28, 29 y 30 de la Administración no dejan de crecer. El diputado socialista Rodríguez Zapatero indicaba que durante el mandato del Partido Popular esos niveles se habían incrementado en 169 efectivos (*Diario Sesiones Congresos, Comisiones, núm. 174, pág. 4809*).

Ciertamente este sistema no se aplica exclusivamente en España. En Francia, por ejemplo, los «empleos de dirección» (Jefe de Servicio, Director Adjunto y Subdirector) se proveen, asimismo, por nombramiento libre entre funcionarios; es decir, tampoco escapan a la discrecionalidad del poder político (BODIGUEL, 1988, 1742). El sistema francés pivota sobre la diferenciación entre grado y empleo; cada funcionario tiene un grado, que le habilita para desempeñar distintos empleos. Los empleos de dirección son, en realidad, empleos funcio-

nales (QUERMONNE, 1991, 67), cuyo nombramiento y cese son libres, aunque, tal y como se ha dicho, la afiliación política no ha tenido, hasta la fecha, ningún papel determinante (BODIGUEL, 1988, 1743). Esto se debe a que el papel de los «grandes cuerpos» en Francia condiciona todo el sistema de función pública: los empleos de dirección son empleos habitualmente reservados a administradores civiles o a otros cuerpos de elite de la Administración francesa (SULEIMAN, 1995).

La situación de la *dirigenza* italiana es diferente. La reforma de 1993 ha pretendido, como decíamos, configurar una clase directiva con responsabilidad gestora, y para ello ha articulado una categoría de directivo a la que se accede —según sabemos— mediante pruebas objetivas o por medio de un curso selectivo de formación; directivos a los que se les habilita para desempeñar diferentes puestos gerenciales en organismos públicos, debiendo rendir cuentas de los resultados obtenidos en su gestión, y caso de que sean negativos, pueden ser separados temporalmente de esas funciones directivas.

En suma, volviendo a España, el sistema de libre designación se ha impuesto en la Administración del Estado en todo lo que afecta a la provisión de puestos de naturaleza directiva. Tal sistema, si no se introducen correcciones, está frontalmente reñido con la articulación de una función pública directiva profesional, pues en nada promueve la competencia de los designados, ni la eficacia de sus resultados: el dato que prima es exclusivamente la confianza (por parte del designante) y la lealtad (por parte del designado): un político caprichoso puede nombrar por libre designación a una persona carente de la competencia mínima requerida y mantenerla en el puesto mientras él ostente, a su vez, el cargo público. Esta caricatura muestra, tal vez, la cara menos amable del sistema, pero nada impide que en la práctica estas situaciones se produzcan en nuestras Administraciones públicas.

2. La provisión de puestos directivos funcionariales por libre designación en las Comunidades Autónomas

Por lo que respecta a la libre designación en las Comunidades Autónomas, poco hay que añadir a lo expuesto en relación con la Administración del Estado. La legislación autonómica, por regla general, reproduce las previsiones recogidas en la legislación del Estado, que, sin embargo, tan sólo parcialmente tienen la consideración de norma básica (por lo que se podrían haber introducido cambios en las normas autonómicas). El continuismo con la normativa estatal —aunque con algunos matices— conduce a que las Comunidades Autónomas admitan, también, la posibilidad de que los puestos directivos de sus respectivas Administraciones públicas

se cubran por el sistema de libre designación. Traigamos algún ejemplo a colación.

La Ley 6/1989, de la función pública vasca, en su artículo 46.2, reproduce lo previsto en el párrafo segundo del artículo 20.1.b) de la Ley de Medidas; si bien la ley vasca parece dar al sistema de libre designación un campo de actuación más limitado que el existente en la Administración del Estado. Se admite, en consecuencia, que podrán reservarse para su provisión mediante el sistema de libre designación los puestos de Subdirector, Delegado territorial, así como aquellos puestos de trabajo que, con carácter excepcional y por su especial responsabilidad, así se determinen en la relación de puestos de trabajo. De hecho, en un estudio que hicimos en 1993 (JIMÉNEZ ASENSIO-MESA DEL OLMO, 1993) sobre la presencia de la libre designación en la función pública vasca, los resultados obtenidos fueron relativamente moderados en lo que se refiere a la presencia de la libre designación sobre el total de puestos de la Administración vasca, pues apenas alcanzaban al 5,5% del total, y lo curioso del caso es que eran los puestos pertenecientes a los grupos de titulación C y D los que estaban porcentualmente en un mayor número reservados a ese sistema de provisión (casi el 70% del total de puestos de libre designación).

En todo caso, para conocer la presencia de la libre designación en las demás Comunidades Autónomas, hay que acudir a su legislación específica, ya sea, en mayor medida, a sus leyes de Gobierno y Administración, o ya sea a sus leyes de función pública. Igualmente, habría que examinar, caso por caso, las relaciones de puestos de trabajo de los distintos departamentos y organismos públicos. El hecho cierto es que los puestos de carácter directivo se reservan normalmente para su provisión por medio del sistema de libre designación, excepcionándose, por tanto, de la aplicación del concurso.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, por ejemplo, la Ley 9/1994 prevé que la libre designación será un sistema de provisión de puestos de trabajo a través del cual se proveerán los puestos de Subdirector general y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad (art. 27). La única nota peculiar estriba en que el titular del centro directivo, organismo o entidad en que figure el puesto convocado emitirá un informe previo al correspondiente nombramiento. La normativa más singular, sin embargo, es la recogida en la Ley 2/1991, de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues allí se indica que la provisión de puestos de trabajo por el sistema de libre designación «se realizará atendiendo a los criterios de mérito y capacidad», exigiéndose asimismo una propuesta razonada del Consejero titular del Departamento y previo informe del Director del que depende el puesto en cuestión (art. 30). Es éste un caso en el que se demuestra palmariamente que no está ni mucho menos reñida la combinación de criterios profesionales con cier-

tos elementos de discrecionalidad en la provisión de puestos de trabajo en el sector público. También muestra peculiaridades notables el caso gallego, en cuanto que prevé la existencia de un diploma de directivos que habilita para el desempeño de determinados puestos que se cubren por el sistema de libre designación. Según se ha expuesto, «la medida incorpora una limitación trascendental a la necesaria discrecionalidad en el nombramiento para puestos a cubrir mediante el procedimiento de libre designación» (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 1995, 296-297).

Otro caso singular en el sistema de provisión de puestos por libre designación es el recogido en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra. El Decreto Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, afirma que «reglamentariamente se determinará los puestos directivos de libre designación entre funcionarios», añadiéndose que *la provisión de dichos puestos de trabajo se efectuará directamente, sin necesidad de previa convocatoria*, por el órgano que deba efectuar el correspondiente nombramiento» (art. 34.1). Del mismo modo, se recoge la previsión de que «a los funcionarios designados para desempeñar dichos puestos directivos se les reservará la plaza que ocupen con anterioridad» (art. 34.2). Asimismo, en esa normativa se permite que también reglamentariamente se especifiquen los puestos de libre designación que se pueden proveer por personas que no reúnan la condición de funcionario (ver: art. 2 del Decreto Foral 104/1994, de cargos directivos de libre designación). Es un sistema que se aplica para el personal eventual, y que en verdad mezcla lo que es un mecanismo de designación política con un sistema de libre designación (ver art. 35). La cuestión estriba en que la legislación navarra extralimita la normativa básica estatal, prescindiendo de determinadas previsiones que se recogen en ésta; extralimitación que se lleva a cabo en virtud de la peculiar competencia estatutaria sobre la materia de función pública contemplada en la LORAFNA, y que en su día fue reconocida por el propio Tribunal Constitucional (STC 140/1990). Un ejemplo de lo expuesto lo tenemos en que se omite la convocatoria pública para la provisión de puestos por el sistema de libre designación, transformando este sistema en una modalidad que se aproxima bastante al mecanismo de provisión de puestos por designación política.

3. La libre designación en la provisión de puestos directivos en el ámbito local: los funcionarios con habilitación nacional

Los puestos directivos en la Administración Local hay que dividirlos, de acuerdo con la estructura del personal de las Corporaciones

locales, en dos grandes ámbitos: los funcionarios con habilitación nacional (Secretarios, Interventores y Tesoreros), y los puestos de funcionarios directivos propios de cada Corporación.

Dentro del segundo grupo, los funcionarios directivos propios de la Corporación, hemos visto anteriormente cómo en los puestos sectoriales de naturaleza directiva de las Corporaciones Locales se admitía su cobertura por persona eventual. No obstante, como decíamos, es una posibilidad que se le abre a la respectiva Administración, pues ésta también puede cubrirlos, si así lo determina su respectiva relación de puestos de trabajo, mediante libre designación o, incluso, por concurso entre funcionarios de la propia Corporación. Cabría, también, en casos excepcionales la movilidad; esto es, que la plaza fuera cubierta por un funcionario proveniente de otra Administración; siempre que así esté previsto en la relación de puestos de trabajo (sobre este tema: ERKOREKA, 1996).

La legislación de régimen local no es, ciertamente, muy expresiva en relación a los sistemas de provisión de puestos en su función pública. Por lo general se remite a lo que disponga la normativa estatal. No obstante, de la dicción del artículo 101 de la Ley de Bases de Régimen Local, se puede considerar que la libre designación, aunque no se recoja expresamente, es un sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo. A pesar de ello, la remisión constante que se hace en favor de la normativa estatal (por ejemplo, en el art. 168 del texto refundido), provoca que en la provisión de puestos directivos la regla sea también la libre designación, mientras que el concurso se convierte en un sistema de aplicación excepcional. Así, por traer un ejemplo a colación, en el Ayuntamiento de Bilbao, el porcentaje de los puestos de libre designación sobre el total de puestos de la Corporación ascendía, en 1992, a un 7,7% con una cifra de 199 puestos de este carácter; pero de éstos, 128 (es decir, el 64,32%), eran puestos pertenecientes al grupo de titulación A, a los que había que añadir 59 del grupo de titulación B (el 29,64%); ambos colectivos representaban casi el 95% de los puestos de libre designación (JIMÉNEZ ASENSIO-MESA DEL OLMO, 1993, 92-93). Este dato, unido a los diecisiete eventuales que tenía entonces esta Corporación, representa un ejemplo de cómo la estructura directiva de las Corporaciones Locales está contagiada por el predominio del sistema de confianza política, sea a través de la designación política o de la libre designación, produciéndose aquí también un arrinconamiento del principio de mérito. En el ámbito local, pues, la carrera de los funcionarios alcanza hasta ciertos niveles, a partir de los cuales se desplaza el mérito y se impone la discrecionalidad. No es sino una aplicación a pequeña escala del modelo imperante tanto en la Administración del Estado como en la de las Comunidades Autónomas.

En el caso de los funcionarios con habilitación nacional la situación ha sido distinta hasta fechas relativamente recientes. Los funcionarios con habilitación nacional pertenecen a unos cuerpos funcionariales de estructura sólida, que hunden sus raíces en la Dictadura de Primo de Rivera y prolongan su existencia hasta la actualidad; sus puestos se han venido cubriendo, tradicionalmente, por mecanismos ajenos a la discrecionalidad. Sin embargo, el escenario cambió repentinamente a partir de la Ley 10/1993, de 21 de abril, por la que se modifica, entre otros, el art. 99 de la Ley de Bases de Régimen Local, aunque existía el precedente de la disposición adicional octava de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, donde ya se recogía una modificación del citado texto normativo. La propia Exposición de Motivos de la norma confiesa que, en relación con los habilitados de carácter nacional, *es la primera vez* que se distingue para la provisión de puestos entre «el sistema normal o de concurso y el excepcional constituido por la libre designación».

La aplicación del sistema de libre designación a estos funcionarios con habilitación nacional está sujeta, no obstante, al cumplimiento de una serie de requisitos. En primer lugar, este sistema sólo podrá adoptarse para aquellos puestos caracterizados por el ejercicio de *funciones directivas o de especial responsabilidad*, considerándose tales, según la Ley, los pertenecientes a «Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos de capital de Comunidad Autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel treinta de complemento de destino». En segundo lugar, como es obvio, tiene que ser la relación de puestos de trabajo de la citada Corporación la que recoja este peculiar sistema de provisión de puestos. Dicho de otro modo: la Ley posibilita, pero no impone, que tales puestos se cubran por el sistema de libre designación; será, por tanto, determinante la voluntad de la Corporación respectiva en el momento de calificar el puesto de Secretario, Interventor o, en su caso, Tesorero, como de provisión por concurso o por libre designación.

La libre designación de estos funcionarios con habilitación nacional viene acompañada, como es lógico, del libre cese. Y ésta es una cuestión que no deja de plantear problemas, dada la peculiar configuración de este tipo de funcionarios. La solución que se ha buscado es muy simple (lo cual no quiere decir que acertada): «A los funcionarios cesados —dice la Ley— se les garantizará un puesto de trabajo de subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo». Dichos puestos son los que, en el Reglamento pertinente (Real Decreto 731/1993), se califican como «puestos de colaboración», que desempeñarán funciones de apoyo, asistencia jurídica y económica que le atribuya al Presidente de la Corporación (arts. 2.º g) y 29 del RD 731/1993). En términos más sencillos, lo que se hace con el

funcionario cesado es buscarle un acomodo (incómodo) en la propia plantilla de la Corporación, insertándolo como ayudante o colaborador, sea del nuevo titular del puesto o sea en las funciones que le designe el Presidente de la Corporación; para ser más gráficos, se le coloca en una posición subordinada o residual, lo que vulgarmente se conoce como «cementerio de elefantes», a la espera de que se pliegue a los nuevos requerimientos del puesto o, en su caso, obtenga otro destino.

En suma, cabe compartir la opinión de MORELL, cuando afirma que el desarrollo funcional de la Administración Local «no se ha visto acompañado, desde luego, de un paralelo desenvolvimiento de nuestros cuerpos directivos locales» (MORELL, 1994, 137). En efecto, la Administración Local sigue haciendo girar su funciones directivas sobre bases endebles: el carácter de los representantes locales, legitimados directamente por las urnas, les hace a menudo inmiscuirse en exceso en funciones que no conocen y para las que, además, no están preparados. Se ha prescindido de profesionalizar la función directiva en el ámbito local, y el único sucedáneo ideado es el recurso al personal eventual para el desempeño de estas tareas, figura que, como ya hemos puesto de relieve, resulta poco apropiada para ese objetivo. Se les podría exigir más imaginación a nuestros legisladores, pues el campo local es un ámbito prestacional por excelencia, en el que la función directiva puede jugar un papel de notable magnitud. Véase, si no, la experiencia, aunque incompleta, de separación de ámbito de la política y el de la gestión que se llevó a cabo en Italia a partir de la Ley 142/1990, de 8 de junio; en virtud de la cual corresponde a los directivos locales la dirección de las oficinas y servicios según sus criterios detallados por los estatutos y reglamentos que atribuyen el poder de dirección y control a los órganos electivos, mientras la gestión administrativa es conferida a los directivos. La Ley 142/1990 rediseñó, por tanto, el papel de los directivos locales en relación con las funciones de los órganos representativos, sin que ello suponga una rígida separación, pero sí la atribución a los dirigentes de responsabilidades gestoras (ROLLA-GROPPI-LUATTI, 1993, 787).

El caso de los funcionarios con habilitación nacional es más complejo. La entrada en juego de la libre designación en este ámbito funcional hasta ahora exento de la directa influencia de la política, puede alterar algunos equilibrios institucionales del régimen local en estas Corporaciones. Las funciones típicas asignadas a estos funcionarios están directamente conectadas con la necesaria adecuación de la actividad de las Corporaciones Locales al principio de legalidad administrativa. Si estos funcionarios son designados discrecionalmente, dada la delicada posición derivada de sus funciones, no cabe duda de que se puede producir una pérdida efectiva de la imparcialidad que debe caracterizar el trabajo de este tipo especial de empleados públicos locales (MORELL, 1994, 140).

c. *El concurso como sistema de provisión de puestos directivos en las Administraciones públicas*

En el ámbito de las tareas directivas en la función pública, hemos podido comprobar cómo el sistema ordinario de provisión de puestos es el de libre designación. El sistema de concurso tiene, pues, un evidente carácter residual en lo que a provisión de puestos directivos se refiere. Ello no es óbice para reconocer que este sistema, el concurso, se aplica también en las Administraciones públicas para proveer puestos de naturaleza directiva del círculo burocrático o de provisión entre funcionarios. Con el riesgo que implica cualquier afirmación no contrastada con datos empíricos, se puede afirmar que los puestos directivos que se cubren por el sistema de concurso en la práctica generalidad de las Administraciones públicas españolas son aquéllos que ocupan —como máximo— el nivel inferior del estrato de dirección; es decir, en ciertos casos serían cubiertos por este sistema algunas Jefaturas de Servicio, Jefaturas de Sección, así como otros puestos de similares características. En todo caso, también en estos puestos citados la práctica habitual conduce a su provisión por el sistema de libre designación, pero son los únicos casos de puestos directivos en los cuales hay algunos ejemplos de provisión por concurso.

En el ámbito local, el Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, prevé «la existencia de dos tipos de concursos, los ordinarios, publicados semestralmente por las Comunidades Autónomas sobre la base de las convocatorias de los Presidentes de las Entidades locales, y los unitarios, convocados anualmente por el Ministerio para las Administraciones Públicas, para la provisión de aquellos puestos vacantes que no hubieran sido incluidos en las convocatorias de concurso ordinario» (MAURI, 1995, 286).

En el sistema de concurso, como es conocido, el factor dirimente son los méritos exigidos por las respectivas convocatorias, entre los que la normativa en vigor enumera los siguientes: los adecuados a las características de cada puesto de trabajo; la posesión de un grado personal; la valoración del trabajo desarrollado; los cursos de formación y perfeccionamiento superados; y la antigüedad. De todos los méritos enunciados, la valoración del trabajo desarrollado es, posiblemente, el elemento más importante cuando se trata de proveer puestos de naturaleza directiva. La normativa reglamentaria prevé que se valore tanto el tiempo de permanencia como la experiencia en el desempeño de puestos pertenecientes al área funcional o sectorial del puesto convocado, pudiendo valorarse también las aptitudes y rendimientos; circunstancias todas ellas que pueden ser de notable utilidad para su aplicación a procesos de provisión de puestos directivos. Es por ello que,

cuando se trate de cubrir puestos de dirección, los baremos deberían limitar al máximo algunas circunstancias puramente mecánicas e inclinarse por estimular condiciones tales como la experiencia, las aptitudes y habilidades, el rendimiento anterior, la formación en *management*, etc.; requisitos que garantizarían una selección más adecuada al tipo peculiar de puestos que se pretenden proveer.

Sin embargo, estos requisitos generales del concurso, ofrecen algunas especificidades en función de las plazas a cubrir, y así se recoge en la normativa reglamentaria estatal (y, en algún caso, en las leyes de las Comunidades Autónomas). Esta normativa prevé, en efecto, unos denominados «concursos específicos», en virtud de los cuales, cuando lo requiera la naturaleza de los puestos a cubrir, el concurso podrá constar de dos fases: 1) la valoración de méritos expuesta anteriormente; y 2) la comprobación y valoración de los méritos a las características específicas de cada puesto. Para realizar esta última operación, la normativa prevé la presentación de «memorias» o la celebración de «entrevistas». El concurso específico, por tanto, trata «de conceder un cierto margen de apreciación de las capacidades e idoneidades poseídas por los concursantes» (PALOMAR OLMEDA, 1995, 567). Este sistema, que según su definición es, potencialmente, el que se aplicará a todos los puestos directivos, al menos a los recogidos entre los niveles 26 y 30 de complemento de destino, tiene una regulación poco detallada que introduce un amplio margen de discrecionalidad en la resolución de las convocatorias, y «cuyo resultado es un sistema de provisión de dudosa, por no decir ninguna, credibilidad y fiabilidad en cuanto a la objetividad en su aplicación y a la eficacia en la selección del candidato idóneo» (FÉREZ FERNÁNDEZ, 1993, 351). Aunque, como se ha señalado, el Reglamento de Ingreso (aprobado por RD 364/1995) ha pretendido reducir los márgenes de discrecionalidad en la intención de evitar el riesgo de la utilización desviada del sistema (SÁNCHEZ MORÓN, 1996, 151).

La nota esencial del sistema de provisión de puestos por concurso es la permanencia del directivo en tal puesto con carácter vitalicio, salvo que concurren las circunstancias de carácter objetivo o subjetivo que prevé el art. 20 de la Ley de Medidas, y recogidas, asimismo, en el art. 50 del Reglamento de Provisión de puestos de 1995. El carácter inicialmente indefinido de la asignación del puesto contrasta frontalmente con la nota de temporalidad del resto de modalidades de provisión de puestos directivos que hasta ahora hemos examinado.

El sistema de concurso ofrece, pues, una vía para la provisión de puestos de carácter directivo, en la que la excepción, una vez más, se convierte en regla. Los puestos de naturaleza directiva que se provean por concurso lo serán, en efecto, a través de los denominados «concursos específicos», procedimiento en el cual se admite introducir elementos de discrecionalidad en la valoración final que pueden

servir de factor discriminatorio y alterar el orden normal de prelación de candidatos.

No cabe duda, y así ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, que el diseño actual del sistema de concurso tiene notables imperfecciones. Y la crítica se puede hacer extensiva, por lo expuesto, a esa modalidad peculiar denominada «concursos específicos». En todo caso, la censura de mayor calado consiste en que este sistema garantiza únicamente la idoneidad de los candidatos en el momento de obtención del puesto directivo, pero no puede garantizar la adecuación futura a ese puesto; es decir, el sistema se desliga del trabajo ulterior que desempeñe el directivo a lo largo de toda su vida profesional. En este sentido, hay que apuntar aquí la excepción que supone la regulación de la Ley catalana 9/1994, de reforma de la función pública, en cuanto prevé la elaboración periódica de informes que serán tenidos en cuenta en la provisión de determinados puestos por el sistema de concurso específico (SÁNCHEZ MORÓN, 1996). Pero la regla consiste en que no hay evaluación posterior, no se sujeta la permanencia a resultados, y no se le puede remover al funcionario, salvo supuestos extremos, de tal posición. Un sistema, en síntesis, que no incentiva el desarrollo de las capacidades directivas una vez que se ha obtenido el puesto; un sistema, dotado de una innegable rigidez y poco adecuado al desarrollo y requerimientos actuales de las organizaciones públicas.

d. *La función pública directiva: un breve balance*

La función pública directiva, como hemos visto, ocupa el estrato inferior dentro del amplio espacio de tareas directivas que se ejercen en las Administraciones públicas. Subordinado a la franja directiva de los altos cargos, el funcionario directivo no permanece, sin embargo, inmunizado de influencias políticas. En verdad, este estrato burocrático directivo se mueve en un terreno áspero y difícil, cual es el campo de confrontación o, al menos, de contacto intenso entre políticos y altos funcionarios (BAENA, 1988, 353).

En España no existe, actualmente, una función pública directiva profesional, ni parece que de momento haya voluntad de crearla. Hay únicamente determinados puestos directivos en las Administraciones públicas, cuya provisión se reserva a personas que ostentan previamente la condición de funcionarios y reúnen, asimismo, las exigencias recogidas en las respectivas convocatorias. Pero eso no es, obviamente, una función pública directiva. Ni tampoco se trata de un verdadero sistema de carrera. A estas alturas no debemos ser tan ingenuos de confundir lo que es un sistema de provisión de puestos con la existencia de una estructura: el sistema prevé dos procedimientos de provisión de

puestos directivos, pero no ofrece —ni por asomo— una estructura en la que esos puestos puedan encajarse. Bien es cierto que en el anunciado Estatuto de la Función Pública sí que se va a regular lo que se denomina como «función directiva», por lo menos así aparece en los arts. 37 y 38 de un borrador de Anteproyecto elaborado por el MAP. Otra cosa es cuáles sean los contenidos finales de esa regulación.

El sistema dominante en la provisión de puestos directivos, la libre designación, es, si no se acompaña de otros factores, un sistema perverso. Se asienta preferentemente sobre la base de la discrecionalidad, y así lo ha puesto de relieve reiteradamente la jurisprudencia; orilla las circunstancias que rodean a toda elección basada en criterios profesionales; y representa, en suma, una suerte de aplicación cerrada del *spoils system*: la doctrina francesa lo denomina, acertadamente, *spoils system de circuito cerrado* (QUERMONNE, 1991, 237). Sobre bases tan precarias es impensable pretender construir un edificio que se sustente en la profesionalidad.

La aplicación concreta del sistema confirma las anteriores observaciones. En efecto, todos los datos disponibles apuntan a que durante la etapa socialista la libre designación se ha utilizado sistemáticamente para el nombramiento de funcionarios afines o simpatizantes del Partido Socialista (BELTRÁN, 1994, 565). La etapa abierta tras el triunfo del Partido Popular parece seguir la misma técnica de funcionamiento: remociones constantes y nuevos nombramientos de personas afines. Dada la discrecionalidad inherente al sistema, la confianza exigida por el designante se concreta en una recíproca lealtad del designado.

El cese es, también, discrecional. Producido éste, la Administración se desentiende de la experiencia directiva del funcionario, de sus conocimientos adquiridos, y literalmente se olvida de él, puesto que el funcionario cesado debe reconstruir él sólo su carrera administrativa, si es que tiene espacios para hacerlo (ARROYO YANES, 1994, 535). No hay, por tanto, ninguna planificación de las carreras, lo que dicho sea de paso es un enorme despilfarro de recursos en una Administración agobiada por el gasto público. Un sistema, en fin, que se asienta sobre la temporalidad, con la circunstancia agravante de que el tiempo del que dispone el directivo para el desarrollo de su función está condicionado al tiempo político. Es decir, la temporalidad en la provisión de puestos directivos en la función pública por el sistema de libre designación, no está condicionada a la obtención de resultados o a la evaluación de tareas, sino que únicamente pende del siempre débil hilo de la política o, incluso, de las relaciones meramente personales.

El sistema de concurso tampoco es ninguna panacea. Primero por las innegables limitaciones en su aplicación. Y segundo, porque fomenta todo lo contrario: de la precariedad en el puesto se pasa a la inamovilidad cuasi absoluta. Aun así, de los dos existentes, es sin duda el

menos malo, y el que más se aproxima al respeto y garantía de los principios constitucionales. No obstante, el desarrollo reglamentario llevado a cabo en 1990 y 1995 ideó una nueva modalidad de concursos, los específicos, que, perversamente aplicados (lo torticero no es la norma sino su posible aplicación desviada), pueden permitir la introducción de factores de discrecionalidad en un proceso, aparentemente, reglado.

La función pública directiva exige, por tanto, una profunda y rápida reflexión, que prepare el camino para una intensa reforma cultural y legislativa. El campo de la política se ha alargado tanto que ha llegado a asfixiar al propio sistema burocrático. No se trata de defender aquí el retorno a viejos esquemas, sino de buscar fórmulas nuevas, dotadas de la flexibilidad suficiente, capaces de conformar una potente estructura de funcionarios directivos, regida por los principios de profesionalidad, imparcialidad y eficacia. Con ello no se está defendiendo ni el inmovilismo, ni la adjudicación de las tareas directivas con carácter vitalicio. A los funcionarios directivos hay que exigirles el cumplimiento de determinados objetivos, someterlos a la tensión que debe existir (y que de hecho existe en el medio privado) en todo ejercicio de funciones de responsabilidad. Pero, en contrapartida, hay que ofrecerles una auténtica carrera profesional, ilusionante, y unas retribuciones acordes con las responsabilidades asumidas.

Habrá que esperar, en cualquier caso, al anunciado Estatuto de la Función Pública que, como se ha reconocido, contemplará la estructura directiva de la función pública (a no confundir con la estructura directiva de la Administración). Pero todo apunta —como analizamos con más detalle en la última parte de este trabajo— a que la inercia ahogará posiblemente aquellas medidas que pretendan innovar sustancialmente el estado de cosas actualmente vigente en la Administración del Estado.

II. FUNCIONES DIRECTIVAS EN RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO EN EL SECTOR PÚBLICO

A. INTRODUCCIÓN

Como habrá tiempo de comprobar con cierto detalle, la penetración del Derecho privado en las distintas organizaciones que conforman el sector público es, hoy día, un fenómeno incontestable. No se puede obtener más que un cuadro muy incompleto de cómo está la función directiva en el sector público español si prescindimos del examen de las funciones directivas que se ejercen en régimen de Derecho privado. Sólo hace falta echar una somera ojeada a nuestro entorno administrativo, sea local, autonómico o estatal, para ser conscientes del relieve que tiene la dirección de organizaciones públicas bajo formas de Derecho

privado. Unas Administraciones públicas que, como veremos, adoptan cada vez más la veste privada para realizar actividades no sólo de carácter industrial, comercial o financiero, sino también actividades genuinamente burocráticas, algunas de ellas ligadas incluso al concepto más tradicional de soberanía: como es sin duda la aplicación efectiva del sistema tributario, por medio de los procedimientos de gestión, inspección y recaudación (ver, en este sentido, el art. 103 de la Ley 31/1990, por el que se creó la Agencia Estatal de la Administración Tributaria).

El esquema de desarrollo de esta parte del trabajo es el siguiente. En primer lugar, se aborda, a grandes rasgos, la estructura directiva en la empresa privada constituida en forma de sociedad anónima. La razón es bien sencilla: si ése va a ser el ropaje formal que adopte el ejercicio de las distintas actividades públicas, conviene conocer cómo se vertebra la función directiva en el ámbito privado y cuáles son sus características principales.

En segundo lugar, nos detendremos, también someramente, en el análisis de la figura del personal de alta dirección, como nivel más emblemático de las funciones directivas en la empresa privada; siendo conscientes, en cualquier caso, de que tal figura, dada su actual configuración restrictiva, debe convivir con un amplio estrato de cuadros directivos intermedios regidos por una relación laboral ordinaria.

Expuesto lo anterior, estaremos ya en disposición, en tercer lugar, de introducirnos en el núcleo central de la exposición; se trata de ver cómo el proceso gradual de personificación privada de las Administraciones públicas o el recurso, en su caso, al Derecho Laboral, ha influido en la gestación de una amplia e importante capa de directivos públicos regida por el Derecho privado.

En cuarto y último lugar, nuestra intención es describir cuáles son las peculiaridades de estos regímenes de directivos públicos sometidos a Derecho privado, analizar su problemática específica, y, por último, valorar en qué medida ese estrato directivo reproduce los mismos esquemas de la esfera directiva en régimen de Derecho público. Dicho de otro modo: pretendemos conocer hasta qué punto estos directivos públicos representan una franja profesional o están, también mediatizados por criterios de confianza política (es decir, de politización), a imagen y semejanza —tal y como hemos visto— de los directivos sometidos al régimen de Derecho público.

B. LA ESTRUCTURA DEL PERSONAL DIRECTIVO DE LA EMPRESA EN EL DERECHO PRIVADO

La estructura del personal directivo en régimen de Derecho público se encuentra, como hemos visto, fragmentada en un mosaico de

regímenes jurídicos, que se estratifican en tres niveles o círculos básicos: *el nivel político*; *el nivel político-administrativo*; y, por último, *el nivel burocrático-directivo*.

Pues bien, si algo identifica la estructura directiva de la empresa privada a la existente en la Administración Pública es, sin duda, la concurrencia de distintos regímenes jurídicos en lo que afecta a las funciones directivas, así como su estratificación en niveles diferentes. Es obvio que también aquí, en el campo del Derecho privado, resulta inapropiado hablar de una función directiva. El concepto de directivo en el Derecho privado, al igual que sucede en el ámbito del Derecho público, tampoco es una noción homogénea. Es más, como comprobaremos de inmediato, la doctrina *iusprivatista* utiliza la expresión «alto cargo» para referirse a realidades muy dispares entre sí (TAPIA HERMIDA, 1995).

El personal directivo de la empresa se estructura, como ha puesto de relieve la generalidad de la doctrina, en tres niveles básicos (IGLESIAS CABERO, 1994, 35; ALEMANY ZARAGOZA, 1994, 28-29; DEL SAZ CORDERO, 1995, 117 y ss.); unos niveles o estratos que se corresponden, a su vez, con tres regímenes jurídicos diferentes que se aplican al ejercicio de funciones directivas. Esta estratificación en tres niveles no es óbice para que, por parte de algunos autores, se diferencien hasta cinco posibles posiciones directivas en la empresa (MOLERO MANGLANO, 1995, 44-45).

El primer estrato directivo estaría representado por los «altos cargos» con vínculo de naturaleza mercantil. En toda empresa con forma de sociedad anónima (que es siempre a la que nos referiremos aquí) existen órganos de gobierno y administración que ejercitan, *mutatis mutandis*, el poder ejecutivo de la sociedad que, sin entrar en mayores matices, se expresa orgánicamente por medio de la figura de los administradores, del Consejo de Administración o, en su caso, de uno o varios Consejeros Delegados (VICENT CHULIÀ, 1991, 626; SÁNCHEZ CALERO, 1994, 394). A este primer estrato directivo, dado su peculiar vínculo, se le aplica en sus relaciones con la empresa el Derecho mercantil o civil, en su caso. La característica principal de estos órganos administrativos, sean unipersonales o colegiados, es que representan a la sociedad frente a terceros, configurándose, asimismo, como órganos de actuación interna en cuanto que definen la política empresarial y programan sus objetivos. Quizá, a nuestros efectos, la nota más sobresaliente radique en la temporalidad del cargo de administrador, cuya duración máxima se limita a cinco años, aunque con posibilidad de reelección (art. 126 de la Ley de Sociedades Anónimas). El nombramiento de los administradores corresponde a la Junta general (art. 123.1 LSA), aunque «la susodicha afirmación representa tan sólo la formulación de un principio general, ya que el nombramiento (ver, por

ejemplo, art. 137 de la LSA) puede tener su origen en otras fuentes» (POLO, 1992, 71). En los Estatutos de la sociedad, como fruto de la autonomía contractual y corporativa, se establecerán el número máximo y mínimo de administradores, así como la retribución que éstos deban percibir, en su caso (arts. 123.1 y 130 LSA). El cese de los administradores se puede producir, por lo que a nosotros afecta, tanto por destitución (en el caso de la sociedad anónima por la Junta General de accionistas) como por dimisión del administrador, que se considera como un acto jurídico unilateral sobre el cual ha de informar a la sociedad (SÁNCHEZ CALERO, 1994, 398).

Conviene en todo caso precisar que aquí entendemos por sociedades públicas las participadas mayoritariamente por capital público, sin perjuicio de que según el Derecho Comunitario tendrían tal carácter las empresas en las que los poderes públicos ocupan una posición dominante. Es obvio que en las empresas públicas algunas cuestiones relacionadas con la estructura de los órganos societarios y con los órganos de gobierno y administración, se verán necesariamente moduladas por su carácter de «sociedades anónimas especiales» (SÁNCHEZ CALERO, 1994, 300). Esto se observa particularmente en que la mayor parte de las sociedades públicas carecen, con algunas excepciones significadas, del órgano soberano por excelencia en la empresa privada (la Junta General), así como en todo lo relativo a la composición del Consejo de Administración y nombramiento y cese de vocales del Consejo, Administradores o, en su caso, Consejeros-Delegados. De ahí que se haya hablado en estos casos de «nombramientos con origen heterónomo», cuyo régimen jurídico se aleja parcialmente del establecido para los nombrados por la sociedad, pues supone «una derogación expresa de gran parte del régimen legal de los administradores previsto en la Ley de Sociedades Anónimas» (POLO, 1992, 78-79). Bien es cierto que en algunas sociedades públicas, según señalábamos, sí que existe Junta General de accionistas. Tal cuestión se produce, como es obvio, cuando la Administración pública no dispone de la totalidad de las acciones, aunque sea el socio mayoritario, así como en determinadas sociedades públicas tales como las constituidas en el ámbito local (ALONSO UREBA, 1988; NICOLÁS MARTÍ, 1992, 445 y ss.), así como en algunas de ámbito autonómico.

Este personal directivo perteneciente al primer estrato, está excluido expresamente del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores. El propio Estatuto efectúa concretamente esa exclusión, cuando la actividad de estas personas «se limite, *pura y simplemente*, al mero desempeño del cargo de consejero o miembro de los órganos de administración en las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad y siempre que su actividad en la empresa sólo comporte la realización de cometidos inherentes a tal cargo». Los problemas se sitúan, por un lado, cuan-

do se acumula la condición de administrador o consejero con una relación laboral ordinaria; y, por otro, cuando se trata de establecer la separación entre administradores y directivos (personal de alta dirección), y más en concreto, cuando convergen las funciones de consejero (en particular, las de Consejero Delegado en las Sociedades Anónimas) con las de personal de alta dirección. La doctrina, apoyada en una reiterada jurisprudencia, ha reconocido que entre la condición de alto cargo mercantil y alto directivo laboral no existen, en realidad, diferencias de cometidos, «puesto que las tareas inherentes a uno y otro cargo son equivalentes» (GARCÍA MURCIA-MARTÍNEZ MORENO, 1995, 41).

El segundo estrato directivo en la empresa privada, y aparentemente el estrato directivo por excelencia, *viene configurado por el personal de alta dirección*, que se contempla en el Estatuto de los Trabajadores (art. 2.1.b) como una relación laboral de carácter especial. Sobre esta figura nos detendremos después con mayor detalle. Basta ahora con adelantar que el concepto utilizado por la norma reglamentaria que regula la figura (el Real Decreto 1.382/1985), es enormemente restrictivo y fruto, como tendremos ocasión de comprobar, de la peculiar evolución jurisprudencial que terminó imponiendo una noción de alto directivo apenas servible en un contexto organizativo como el actual de la empresa. El legislador reglamentario pudo optar por explorar otras vías que condujeran a un concepto más amplio de alto directivo (y más en consonancia con la realidad empresarial), sin embargo, se inclinó por la lectura jurisprudencial más restrictiva de la noción (BORRAJO DACRUZ, 1985, 163). Ello ha tenido, como veremos de inmediato, consecuencias de importancia, en cuanto ha provocado la aparición de un estrato de cuadros directivos en la empresa excluidos de ese régimen especial y habitualmente también excluidos del ámbito de aplicación, sea *de facto* o *de iure*, de los convenios colectivos.

Así pues, el concepto actual de personal de alta dirección significa, como veremos, que éste es la excepción y, por contra, la relación laboral ordinaria representa la regla. Se configura, así, una relación laboral especial muy poco operativa, pues se aplica únicamente, como también veremos, a los «puestos vértice de la estructura piramidal de la empresa» (BORRAJO DACRUZ, 1985, 163; SALA FRANCO, 1990, 35); de tal modo que, como se ha dicho hasta la saciedad, el alto directivo se asemeja a una suerte de *alter ego* del empresario (por todos: IGLESIAS CABERO, 1994, 44). El personal de alta dirección no es, por tanto, únicamente un «alto cargo» más de la empresa, sino que, por definición estamos hablando del cargo más alto de la estructura organizativa empresarial (prescindiendo, obviamente, de los «altos cargos» con vínculo mercantil).

Esta relación laboral especial presenta asimismo problemas fronterizos de delimitación por abajo; esto es, entre puestos de alta dirección y puestos directivos normales. Ahí también se plantean zonas de

penumbra entre la relación laboral especial y la ordinaria. La actual regulación, como se ha dicho, nos conduce inexorablemente a una casuística muy prolija (BORRAJO DACRUZ, 1985, 165), que en nada ayuda a la formación de un concepto nítido de lo que sea o pueda ser el personal de alta dirección.

En consecuencia, el Real Decreto 1.382/1985 construye un concepto de personal de alta dirección en el que caben un número reducidísimo de trabajadores directivos de las empresas; concepto que ha motivado una crítica frontal por parte de la doctrina (FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ-PINERO; 1988, 179 y ss.; SALA FRANCO, 1990, 35; MARTÍNEZ MORENO, 1994, 32), en la medida en la cual —tal y como se ha reconocido— se muestra como una noción inservible para afrontar los nuevos retos organizativos de la empresa contemporánea; pues en tal noción se prescinde de la complejidad actual del mundo empresarial, de la imperiosa necesidad de dividir las funciones tradicionalmente atribuidas a una dirección única, así como de los requerimientos presentes de descentralización interna que tiene toda empresa (FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ PINERO, 1988, 180).

El tercer estrato directivo de la empresa viene, pues, constituido por el personal que desempeña cometidos directivos, pero que está vinculado por una relación laboral de carácter ordinario o común. Son los que se pueden denominar como cuadros intermedios de empresa. Ya advertíamos cómo en muchas ocasiones no resulta sencillo delimitar cuándo nos encontramos ante este tipo de personal, y no ante una relación laboral especial. Una de las notas que diferencia a los cuadros directivos intermedios del personal de alta dirección, es que los primeros, aparte de estar sometidos en toda su plenitud al Estatuto de los Trabajadores, gozan aparentemente de una situación de estabilidad en el empleo mayor, pues en el caso del personal de alta dirección su contrato puede ser rescindido unilateralmente por el empleador sin necesidad de alegar causa alguna.

En cualquier caso, el dato cierto es que la estabilidad del alto directivo en la práctica se mide más por el coste de rescisión del contrato que por las previsiones meramente formales. Aun así, se puede afirmar que ese desistimiento del empresario sin justa causa está basado sin duda en la relación de especial confianza que une al directivo con el empleador, y es ahí —como se ha dicho— donde reside lo «más característico» de su régimen jurídico (ALONSO OLEA-CASAS BAAMONDE, 1995, 71).

La consecuencia obvia de este concepto alicorto que se ha implantado de personal de alta dirección será que un gran número de cuadros directivos intermedios se verán incorporados a este régimen de funciones directivas regidas por el Estatuto de los Trabajadores. Esta rigidez de la noción de alto directivo acarrea, también, otras consecuen-

cias menos evidentes. Así, un buen número de cuadros directivos de las empresas, acogidos a la relación laboral ordinaria, pactan individualmente sus condiciones de trabajo y las indemnizaciones por cese (blindaje de contratos), siendo apartados, en algunas ocasiones expresamente, del ámbito de aplicación de los convenios colectivos del sector o de la empresa. Esta exclusión del personal directivo intermedio también la podremos ver, con singular detalle, en algunos convenios colectivos del ámbito del sector público (RENFE; FEVE; Sociedad Estatal «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea»; Correos, etc.), y evidencia la creación *de facto* de unas estructuras directivas que se superponen entre sí, regidas unas por la relación laboral especial, mientras que otras lo serán por la relación laboral ordinaria (el ejemplo típico de una estructura directiva por estratos es el de RENFE).

De este triple nivel directivo en la empresa, vamos a prestar atención ahora al estrato intermedio (personal de Alta Dirección) y, en menor medida, al estrato inferior (cuadros directivos intermedios), puesto que, cuando se trata de aplicar el régimen de Derecho privado a las funciones directivas en el sector público, son los dos supuestos que, principalmente, nos interesan, sin perjuicio de hacer mención también a las singularidades manifiestas que en el sector público se suscitan en relación con los cargos del primer nivel (los de naturaleza mercantil).

De forma prioritaria, según decíamos, nuestro interés se detendrá en el régimen especial de alta dirección, régimen que, durante los últimos años, está siendo aplicado de forma generalizada y con algunas especificidades tanto en el sector público estatal como por las Comunidades Autónomas. Veamos, pues, cuáles son sus características principales.

C. EL PERSONAL DE ALTA DIRECCIÓN: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA FIGURA

a. *Antecedentes*

El personal de alta dirección en la empresa ha estado tradicionalmente excluido del ámbito de la legislación laboral, y regido por la normativa civil y mercantil. No es que existiera un vacío normativo, sino que únicamente tales puestos directivos no estaban incluidos en la legislación de trabajo, lo que no era impedimento para que existiera una relación jurídica civil o mercantil (BORRAJO DACRUZ, 1985, 159). Sin necesidad de remontarnos más lejos, el art. 7 de la Ley de Contratos de Trabajo de 1944 (al igual que el mismo precepto de la de 1931), establecía que esa ley no regía para las actividades de «alta dirección, alto gobierno y alto consejo»; y, acto seguido, recogía una

enumeración de los cargos que se encuadraban en tales actividades: Director General, Director o Gerente de la Empresa, Subdirector General, etc. En consecuencia, de la dicción de la norma expuesta parecía derivarse un concepto de alta dirección construido sobre mimbres formales; esto es, alto directivo sería, por ejemplo, un Director, un Gerente o figuras similares. Sin embargo, a pesar de la literalidad de la ley, las consecuencias que se extraerán de sus mandatos obviarán la denominación formal de los cargos e incidirán en sus cometidos.

La tradicional exclusión del personal de alta dirección del Derecho del Trabajo comienza a palidecer a partir del momento en que la Ley de Relaciones Laborales de 1976 califica esa relación como de carácter especial. Esa calificación era una novedad, pero quedó en simple anuncio: la norma no tuvo ningún desarrollo sobre este punto, y el personal de alta dirección continuó excluido de la esfera laboral (y, en consecuencia, de la jurisdicción social). La misma operación de calificar a la relación como especial será realizada, en línea de continuidad, por el art. 2.1.b) del Estatuto de los Trabajadores. El desarrollo reglamentario, sin embargo, tardó en cristalizar, y por fin, tras ciertas vicisitudes que no vienen al caso, se aprobó en 1985 el Real Decreto que regulaba esa relación laboral especial. Así pues, hasta hace poco más de diez años, el personal de alta dirección ha carecido de una normativa específica que regulase su peculiar posición en la empresa.

Sin embargo, durante todo este tiempo la jurisprudencia de lo social conoció en muchas ocasiones litigios en los que se entrecruzaban innumerables problemas de deslinde y de caracterización de relaciones jurídicas que revestían el ejercicio de funciones de contenido directivo en las empresas. Esa prolija jurisprudencia jugará un papel esencial en la definición del alcance de ese tipo de relación laboral especial, que, tras injustificados aplazamientos, el Gobierno quiso por fin regular.

La jurisprudencia se inclinó, no sin oscilaciones singulares, por dotar de un alcance muy restringido a la noción de «alta dirección». Y por una razón muy sencilla: porque si reconocía que una actividad se encuadraba dentro de la esfera de «alta dirección» ello significaba su exclusión del ámbito de aplicación de la legislación social y la reducción automática de la protección que le otorgaba al directivo la legislación de Derecho laboral. Es por lo que los jueces optaron por extender el manto tuitivo del Derecho del Trabajo a algunas actividades que, en sí, eran directivas, pero que no gozaban de la singularidad suficiente para ser extirpadas del Derecho del Trabajo y reconducidas a la legislación civil y mercantil (ver: GARCÍA MURCIA-MARTÍNEZ MORENO, 1995, 11).

En consecuencia, se construyó un concepto jurisprudencial dirigido en la medida de lo posible a restringir al máximo los puestos direc-

tivos en la empresa regidos por el Derecho Mercantil o Civil, persiguiéndose así que a todo trabajador, independientemente de que realizara funciones de contenido directivo, se le aplicara el Derecho del Trabajo, lo que suponía inclinarse por una concepción protectora del Derecho, un tanto paternalista, que estuvo omnipresente durante la práctica totalidad de vigencia del sistema político franquista. Esto es, el contexto sociológico, político y económico, fomentaron sin duda la emergencia de un concepto de directivo muy atado a las condiciones existenciales del régimen; concepto que a partir de la década de los setenta, y sobre todo de los ochenta, se iría mostrando cada vez más inadecuado con la realidad efectiva de la empresa.

b. *La relación laboral especial de alta dirección: regulación actual y características principales*

El Real Decreto 1.382/1985 representa —como sabemos— la primera norma reguladora en nuestro ordenamiento jurídico de la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección. Es una normativa que, sin embargo, decepcionará de inmediato las expectativas puestas en ella, dado que estará marcada por el continuismo con el concepto de alto cargo que había sido elaborado por la jurisprudencia durante las décadas anteriores.

Esta pesada herencia se advierte con meridiana claridad en la problemática definición contemplada en el art. 1.2 (GARCÍA MURCIA-MARTÍNEZ MORENO, 1995, 9); definición tributaria de la jurisprudencia anterior, que se hará presente en las tres notas básicas que van a servir para configurar la noción legal de alta dirección. A saber:

a) *La noción de alta dirección como noción funcional.*

El concepto de alta dirección se asienta sobre cometidos funcionales; por tanto, es personal de alta dirección quien ejercita efectivamente poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma. En consecuencia, prima en este tipo de relación el elemento funcional; es decir, para encuadrar una actividad dentro de la alta dirección, interesa conocer cuáles son las funciones realmente desempeñadas, no la denominación (el *nomen iuris*) del puesto directivo. De hecho, esta nota ha sido calificada como la de mayor impacto para poder detectar en qué casos nos encontramos ante un alto directivo (GARCÍA MURCIA-MARTÍNEZ MORENO, 1995). La jurisprudencia, así, ha entendido que poderes inherentes son los que afectan al «círculo de decisiones fundamentales o estratégicas» de la empresa (STS 13 noviembre de 1989; ver, también, STS de 30 de enero de 1990); facultades que, como luego veremos, deben estar referidas a la íntegra

actividad de la empresa o a aspectos trascendentales de sus objetivos (STS de 30 de enero y 12 de septiembre de 1990). El elenco de funciones que se enmarca en tal noción puede ser sintetizado, de acuerdo con una amplia jurisprudencia sistematizada por Carolina MARTÍNEZ MORENO, del siguiente modo: a) facultades de disposición, actividades consistentes en la celebración y ejecución de todo tipo de contratos y actividades negociales; b) funciones de organización y dirección económica de la empresa; c) funciones de dirección, gestión y disposición en materia de personal; d) funciones y facultades de representación y actuación en nombre de la empresa; y e) facultades en relación con el órgano de administración de la empresa (MARTÍNEZ MORENO, 1994, 38 y ss.; GARCÍA MURCIA-MARTÍNEZ MORENO, 1995, 18-19).

Según la noción funcional, el alto directivo proyecta, además, su actividad sobre los «objetivos generales» de la empresa, lo que ha supuesto que la jurisprudencia siga interpretando que alto cargo es, únicamente, quien dirige la empresa en su totalidad; esta noción excluye, o hace prácticamente inviable, el reconocimiento de directivos de carácter sectorial o territorial, pues éstos no desarrollan su actividad sobre el conjunto de la empresa, sino sobre parte de la misma. Como acertadamente se ha dicho, esta lectura genera una evidente dificultad de que exista más de un directivo por empresa (SALA FRANCO, 1990). De tal modo que un director financiero, de personal, de *marketing*, etc., no es, en principio, personal de alta dirección. Tal rigidez en la aplicación del concepto ha sido objeto, no obstante, de un paulatino cambio de jurisprudencia que parece admitir, no sin dificultades, que un directivo sectorial, siempre que dirija un departamento de gran importancia estratégica para la empresa e involucre a los intereses generales de la misma, pueda ser calificado de personal de alta dirección (MARTÍNEZ MORENO, 1994, 107; GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, 1992, 134 y ss.). En cualquier caso, el problema no está tanto en la jurisprudencia, como en la norma en sí; pues, como acertadamente se ha dicho, «el concepto restrictivo de trabajador directivo que el Real Decreto acoge es una elección normativa consciente» (FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ PIÑERO, 1988, 182).

Cabe afirmar que, no obstante, esta noción funcional de alto directivo, con esos amplios cometidos, y cualificada por el ejercicio de poderes que afecten a los objetivos generales de la empresa, es una noción que se está aplicando con flexibilidad en el sector público. En este ámbito, como veremos, se matizan determinadas notas típicas de esa relación. Un ejemplo se produce en la aceptación de la existencia de varios directivos con contrato de alta dirección por empresa (RTVE; RENFE; Correos; FEVE; etc.); rompiéndose, por tanto, la identificación entre alta dirección y vértice único de la organización. Del mismo modo, en muchos casos, en el sector público se admiten

dentro del concepto de alta dirección funciones de naturaleza sectorial: un ejemplo lo tenemos en los directivos de Hospitales del INSALUD, que disponen de un estatuto de personal de alta dirección. También hay casos en que la estructura de alta dirección en sociedades estatales o Entes públicos no es sólo horizontal, sino que se halla jerarquizada (RTVE; RENFE; INSALUD; etc.). Todos estos ejemplos traídos a colación suponen reconocer que el concepto de alta dirección sufre modulaciones cuando se trata de trasladarlo del sector privado (su medio natural) al sector público. Volveremos sobre el tema.

b) El personal de alta dirección ejerce sus funciones *con autonomía y plena responsabilidad*.

Esta nota, como pone de relieve la doctrina laboralista, supone una atenuación evidente de las típicas notas de dependencia y ajenidad que caracterizan a la relación laboral ordinaria (ALEMANY ZARAGOZA, 1994, 19). El alto directivo sólo está limitado por los criterios e instrucciones directas emanadas del empresario o de los órganos de administración de la empresa. La autonomía y plena responsabilidad, que inspiran el ejercicio de la actividad del alto directivo, están estrechamente ligadas con la nota de confianza que inmediatamente vamos a examinar: pues tal autonomía implica que el directivo puede tomar decisiones libremente, sólo sujetas a meras instrucciones del órgano de gobierno, en cuya elaboración además suele tomar parte. De ahí que se haya dicho que el alto directivo podría incluirse dentro de la categoría de «trabajadores de ambientes atípicos» (OJEDA AVILÉS, 1990, 73), dada la proximidad que mantiene con el empresario, y la distancia con el resto de los trabajadores.

La nota de autonomía y plena responsabilidad también nos advierte de cuáles son las características específicas de este tipo de personal en lo que afecta a sus condiciones de trabajo y al ejercicio de determinados derechos. No cabe duda de que la posición estratégica del personal de alta dirección, en el vértice de la estructura, impregna su estatuto jurídico, hasta tal punto que sus condiciones de empleo son diferentes e, incluso, aleatorias (jornadas, licencias, vacaciones, etc.). La responsabilidad exigida al alto directivo encuentra su contrapartida en las elevadas remuneraciones que percibe (directas o indirectas), en la disposición de otras ventajas de carácter material vinculadas a su *status* (vivienda, coche, etc.), mientras que el sistema de sanciones que se le aplica es necesariamente peculiar, en cuanto que es él quien habitualmente ejerce poderes de control y de disciplina sobre el resto de empleados (MOLERO MANGLANO, 1995, 232 y ss.; MARTÍNEZ MORENO, 1994, 187). Asimismo, tampoco cabe duda de que algunos derechos propios de la relación laboral ordinaria se ven afectados en su aplicación a los directivos: por ejemplo, los típicos derechos colectivos, léase derechos de representación, huelga, negociación colectiva, etc.

(FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ PIÑERO, 1988, 223; SALA FRANCO, 1990, 91; MARTÍNEZ MORENO, 1994, 137).

Estas notas de autonomía y plena responsabilidad de los directivos aparecen igualmente moduladas cuando se aplican al ámbito del sector público. En efecto, el trabajo de los directivos públicos se efectúa en un contexto que contribuye a la irresponsabilidad de los mandos intermedios de la gestión, por la tendencia natural que tienen éstos a derivar hacia arriba cualquier decisión comprometida. La irresponsabilidad del directivo encuentra, asimismo, su explicación, en la política de nombramiento de éstos, en la fugacidad —salvo excepciones— de su tiempo de permanencia en el sector público, así como en un sistema de controles formales que tiende a la ineficacia. Todo este cúmulo de factores provoca lo que ha sido denominado como «la astenia de los niveles directivos» de las empresas públicas (JIMÉNEZ, 1992, 80). Esta actitud de los directivos públicos se explica, en gran parte, por la coyunturalidad de su trabajo, puesto que su sujeción a la variable política les hace estar demasiado pendientes de gestionar el corto plazo y sin posibilidad alguna de realizar una planificación de carácter realmente estratégico (FERNÁNDEZ, 1985, 118).

Otra diferencia sustancial entre el trabajo directivo público y el desempeñado en el sector privado radica en que, como ha puesto de relieve Zulima FERNÁNDEZ, en el sector público los directivos operan con «un sistema de objetivos múltiples, cambiantes, enunciados de forma ambigua, sin orden claro de prelación entre ellos». Esa indefinición de objetivos produce, paradójicamente, un fortalecimiento de la discrecionalidad directiva y, en consecuencia, un incremento de sus niveles de autonomía en relación con el sector privado. A ello habría que añadir la facilidad con que los directivos públicos, como luego veremos, «capturan» a los miembros de unos Consejos de Administración dóciles o, cuando menos, nada combativos. En verdad, «en la empresa pública —como ha reconocido esta autora— ni siquiera se sabe con precisión qué es lo que los directivos deben alcanzar, lo que reduce más aún la capacidad para evaluar la calidad de su gestión (FERNÁNDEZ, 1994, 110 y ss.).

c) La nota de *confianza* en el trabajo de alta dirección.

La doctrina pone generalmente especial énfasis en la nota de confianza como definitoria de la relación laboral de alta dirección. En todo caso, debe advertirse que si algo caracteriza a esa relación es la *confianza recíproca* (VIDAL, 1991, 253) o también denominada *mutua confianza* (IGLESIAS CABERO, 1994, 33; MARTÍNEZ MORENO, 1994, 251). Esta nota de la confianza, según veíamos, se proyecta sobre varios elementos de la relación y, más en concreto, sobre la autonomía que se le concede al alto directivo para la gestión de la empresa. En efecto, la confianza se demuestra, principalmente, en que

el empresario o los órganos de gobierno de la empresa otorgan al personal de alta dirección una serie de poderes exorbitantes y una autonomía de gestión, de cuyo buen uso dependerá el propio futuro de la empresa. Es aquí donde radica, sin lugar a dudas, la trascendencia de la nota de la confianza, pues al otorgar semejantes poderes, el empresario pone en riesgo su propio negocio: esto es, de la confianza otorgada depende el éxito o el fracaso de la empresa (MARTÍNEZ MORENO, 1994, 251). Sin embargo, la nota de la confianza, desde el punto de vista estrictamente jurídico, se manifiesta principalmente en que, como es conocido, en este tipo de relación se permite el desistimiento unilateral sin causa que lo justifique por parte del empresario, debiendo, en tal caso, proceder al devengo de la indemnización fijada en el contrato o, en su caso, la estipulada en el Real Decreto. Hay un sector de la doctrina que, sin embargo, relativiza la relevancia de la nota de confianza como elemento determinante de la relación del personal de alta dirección (GARCÍA MURCIA-MARTÍNEZ MORENO, 1995, 29).

La nota de la confianza, conforme tendremos ocasión de examinar más adelante, también sufre algunas distorsiones en su aplicación efectiva en el sector público. En la empresa privada, por ejemplo, los directivos se reclutan una vez contrastada su capacidad directiva a través básicamente de las señales emitidas en su trabajo anterior. Sin embargo, en el sector público el factor dominante en un proceso de reclutamiento de directivos no es, ni mucho menos, la experiencia acumulada previamente en la gestión (FERNÁNDEZ, 1994, 113). Asimismo, la confianza que inspira esta relación laboral especial en el sector privado es mutua o recíproca; mientras que en el sector público, dadas las especiales características que rodean a la provisión y cese de esos puestos, la confianza tiene más un carácter unilateral por parte de quien designa, debiendo tener como contrapartida una actitud de lealtad del directivo público hacia el órgano político que procedió a su nombramiento (sea el Gobierno, un Ministro, Consejero, Consejo de Administración, etc.).

Las reflexiones anteriores nos ponen en antecedentes de la importancia que tienen, por tanto, los procesos de reclutamiento del personal de alta dirección. La confianza que se deposita en el alto directivo no es una actitud gratuita ni exenta de significado: generalmente, cuando se elige un directivo se tiene constancia de que la persona tiene el perfil profesional idóneo; es decir, posee las cualidades adecuadas para el desempeño de las tareas de alta dirección en esa empresa. De ahí que los altos directivos sean predominantemente profesionales muy codiciados por sus aptitudes. Para adquirir el *status* de personal de alta dirección, la normativa vigente no exige ningún tipo de titulación ni siquiera de conocimientos específicos, pero en la práctica es

normal que se requiera una dilatada experiencia en el ámbito de la gestión en la que el alto directivo haya acreditado, además, una «buena fama» de gestor eficiente.

Dados los requerimientos exigidos a los altos directivos, así como por tratarse de un bien escaso y apreciado, es norma que las empresas compitan en el mercado por encontrar a los mejores profesionales. Así, con la finalidad de reclutar a este tipo específico de personas, han aparecido numerosas empresas dedicadas a la selección de personal directivo; los conocidos como *head hunter* (cazacabezas) o las firmas especializadas en *executive search*. La necesidad de más y mejores gerentes hace que sean esas firmas de consultoría las encargadas por las diferentes empresas de buscar a los profesionales más capacitados.

Este sistema de reclutamiento de directivos en el ámbito privado contrasta con la situación en la que se encuentra la captación de directivos en régimen laboral en el sector público. En el sector público, como veremos, la profesionalidad, al menos en la formulación del sistema, cede su sitio en favor de la discrecionalidad política. No se pone en duda que existan buenos cuadros profesionales en la empresa pública o en los Entes públicos. Lo que hay que poner en tela de juicio es un sistema de reclutamiento que se asienta, principalmente, sobre criterios de naturaleza política. En algunas ocasiones, bien es cierto, las organizaciones públicas acuden a firmas de consultoría para reclutar personal, pero rara vez lo hacen con la finalidad de seleccionar personal directivo cualificado. Y ello se debe, principalmente, a que los puestos directivos en el sector público estatal siguen siendo considerados, al menos parcialmente, como pastos de clientelas políticas. Hay, no obstante, excepciones. El antiguo grupo INI, por ejemplo, ha sido calificado por un antiguo responsable del *holding* como «una escuela de negocios para los responsables con vocación directiva», puesto que se afirmaba que generaba un trasvase de jóvenes que, después del ejercicio brillante de su profesión en situaciones próximas a las directivas, optaba por cambiar del sector público al privado (CUENCA VALDIVIA, 1991, 285). Aun así, lo cierto es que en muchas sociedades estatales se han producido también actitudes claramente endogámicas en la provisión de puestos de dirección, orillando así el dato de que una de las grandes virtudes de cualquier directivo, sea público o privado, es haber desarrollado sus funciones en entornos diferentes y previamente haber pasado por distintos departamentos sectoriales. De hecho, en el sector público, es muy importante la movilidad de los directivos, que debe ser tanto horizontal como funcional, pues tal cambio de ámbitos de gestión le podrá dar al directivo una medida de la enorme complejidad de las tareas que se desempeñan en el sec-

tor público, así como una experiencia profesional que redundará en una mayor eficacia de su trabajo directivo.

En síntesis, la relación laboral especial de alta dirección se caracteriza por las notas que hemos expuesto. Es por ello que, no es de extrañar, haya sido calificada de relación «semilaboral» (ALEMANY ZARAGOZA, 1994). La posición especial que ocupa el alto directivo en la estructura de la empresa le sitúa en un contexto en el que existe «una identidad socio-cultural entre el titular jurídico y el directivo» (MOLERO MANGLANO, 1995, 27). O, como también se ha dicho, entre el empresario (titular de la empresa) y el personal de alta dirección existe, sin duda, un «parentesco sociológico» que les une más que les separa (MARTÍNEZ MORENO, 1994, 135). Por ello, tampoco debe extrañar que se dude de la condición de trabajador que tiene el personal de alta dirección (ALONSO OLEA-CASAS BAHAMONDE, 1995).

Este tipo de afinidades se acentúan en el caso de la empresa pública, puesto que aquí la identidad más que socio-cultural es, sencillamente, política. En este caso, el parentesco no es sólo sociológico, sino también político, sindical o, en su caso, de naturaleza personal (de amistad o familiar). La empresa pública tradicionalmente ha sido utilizada como un cauce habitual de provisión de puestos políticos, ya sea a través de la asignación de puestos en los Consejos de Administración, o ya sea mediante la cobertura de los puestos directivos, tendencia ésta que enlaza con una concepción clientelar del sistema empresarial público (FERNER, 1990, 248).

En cualquier caso, conviene insistir en que el personal de alta dirección en el ámbito empresarial privado sigue siendo, todavía hoy, una excepción. La herencia pretérita de una jurisprudencia aplicada sobre un contexto muy concreto no puede hacer olvidar que actualmente el marco normativo, así como el socioeconómico y organizativo de la empresa, es muy distinto al momento en el cual se elaboró la reiterada doctrina jurisprudencial. Pero la clave tal vez se encuentra en una apuesta decidida por un cambio normativo que adecue la figura de la alta dirección a las funciones propias del estrato directivo profesional en las organizaciones empresariales, evitando de ese modo que la relación laboral ordinaria se vea perturbada por distintos medios.

No cabe olvidar que, en la normativa actual, la figura de los cuadros directivos intermedios es de importancia clave en la estructura directiva de cualquier organización empresarial. Este estrato se caracteriza, también, por evidentes notas de profesionalidad, pero está encuadrado dentro de las relaciones laborales ordinarias; lo cual no es impedimento para que estos directivos, por las funciones que desarrollan, se encuentren mucho más próximos a la cultura de la empresa que a la del trabajo.

D. LA PERSONIFICACIÓN PRIVADA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS. LA LABORALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y LA LABORALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS

La personificación privada de organizaciones públicas ha sido una constante durante las últimas décadas de este siglo. Sin embargo, esa huida de las organizaciones públicas hacia el Derecho privado ha sufrido en fechas recientes un cambio cualitativo. Si antaño eran únicamente las actividades empresariales de la Administración (industriales, financieras o comerciales) las que buscaban en el Derecho privado un marco normativo que posibilitara un funcionamiento más ágil y una exención de los controles ordinarios, se ha pasado ahora a desgajar bloques enteros de la Administración pública, revistiéndolos de formas jurídicas privadas, al menos para sus actividades logísticas (ARIÑO ORTIZ-LÓPEZ DE CASTRO, 1994, 9 y ss.). El punto de inflexión de este proceso se sitúa en la Ley General Presupuestaria de 1977 y, sobre todo, en su reforma a través del texto refundido de 1988; Ley que procede a la creación de unos Entes públicos que se registrarán por su propia normativa. En virtud de este proceso se permite que la Administración del Estado desarrolle actividades que extralimitan el campo comercial o industrial, a través de Entidades públicas que por Ley se ajustan al Derecho privado o por medio de unos indefinidos «Entes públicos». Como ha reconocido GARRIDO FALLA, la Ley General Presupuestaria llamará «sociedades» a entidades jurídicas que no lo son, y no encontrará un nombre para designar a los misteriosos entes recogidos en el art. 6.5 de la LGP (GARRIDO FALLA, 1993, 396).

La personificación privada ha irrumpido, como se ha dicho, en el mismo corazón de la Administración pública: en las funciones propias de la Hacienda, mediante la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (ARROYO YANES, 1992, 209; DEL SAZ CORDERO, 1993, 115). Lo cierto es que más de treinta organismos «han experimentado entre 1988 y 1992 una transformación de su naturaleza jurídica» (ARIÑO ORTIZ-LÓPEZ DE CASTRO, 1994, 11). Una de las pretensiones de este proceso —si no la principal— fue la de flexibilizar la gestión, y por lo que a nosotros respecta, la de modificar el régimen jurídico de su personal y la rigidez que el mismo comportaba: se optó por lo que se ha denominado como «privatización formal» (DE LA SERNA BILBAO, 1995, 68), mediante la cual los poderes públicos utilizarán el Derecho laboral en cuanto marco normativo que permite una flexibilidad mayor en la gestión de sus recursos humanos.

La estructura descrita de la Administración institucional ha sido objeto de un cambio de fisonomía a partir de la entrada en vigor de la LOFAGE. Según reconoce la Exposición de Motivos de esta Ley, se ha efectuado una racionalización y actualización de la Administración

institucional, consistente en que «se opta, en primer lugar, por una denominación genérica, “Organismos Públicos”, que agrupa todas las entidades de Derecho Público dependientes o vinculadas de la Administración General del Estado»; y, en segundo lugar, «se distingue después dos modelos básicos: Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales». Los primeros se someten al Derecho público, mientras que las segundas son regidas en general, salvo algunas excepciones, por el Derecho privado (art. 41).

Esta regulación modifica las previsiones recogidas en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria (en lo sucesivo LGP), según texto aprobado por Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, en particular los arts. 4 y 6, apartados 1 b) y 5. Por lo cual esa nueva estructura sustituirá a la existente hasta ahora, configurada por los Organismos Autónomos de carácter administrativo, así como los carácter comercial, industrial, financiero o análogo; las Entidades de Derecho público (del art. 6.1 b) de la LGP; y los Entes Públicos del art. 6.5 del mismo texto legal. No obstante, la propia LOFAGE prevé un período de adaptación con el fin de que los Organismos Públicos se adecuen a las previsiones de la Ley; este proceso de adaptación —se añade— deberá haber concluido en un plazo máximo de dos años, a partir de la entrada en vigor de la Ley (disposición transitoria tercera).

En cualquier caso, las disposiciones adicionales de la LOFAGE recogen un cúmulo de excepciones a la regla general. La aparente desaparición de los «Entes públicos atípicos» del art. 6.5 de la LGP se desvanece cuando se lee la disposición final duodécima, pues ésta sanciona de algún modo el fenómeno denominado de las «Administraciones independientes», y permite, asimismo, que a través de una Ley se reconozca en un futuro la independencia funcional y un cierto margen de autonomía a determinados Organismos Públicos. Por otro lado, el Banco de España (adicional octava), las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social (sexta), la Agencia Estatal de Administración Tributaria (novena), el Consejo Económico y Social (novena), y la entidad pública empresarial de Correos y Telégrafos (undécima), disponen también de un régimen jurídico singular de mayor o menor calado según los casos.

Cabe, por tanto, indicar que, por lo que afecta al régimen jurídico, son, en principio, las Entidades Públicas Empresariales, en cuanto Organismos Públicos a los que se encomienda la realización de actividades de contenido prestacional (art. 53), las que utilizarán el Derecho privado para estructurar sus respectivos órganos de dirección, de acuerdo con lo que prevean en cada caso los respectivos Estatutos (art. 62). No obstante, en función de las numerosas excepciones recogidas en las disposiciones adicionales de la LOFAGE, cabe también que

otros Organismos Públicos, en función de sus regímenes específicos, también hagan uso del Derecho privado para regular las relaciones entre su personal directivo y la respectiva entidad.

Esta huida del Derecho Administrativo, que tanta atención ha desplegado en la doctrina administrativista, es, como bien se ha reconocido, en cierta medida inútil. La Administración, por mucho que cambie de disfraz, ya se vista de sociedad o con otros ropajes jurídicos, nunca dejará de ser Administración, y por lo tanto estará sometida, cuando menos, al Derecho constitucional y al Derecho comunitario, así como, cuando proceda, al Derecho penal y al privado (BORRAJO, 199, 236 y ss.; ARIÑO ORTIZ, 1993). Es más, hay que compartir la opinión de que la interpretación de las normas de Derecho privado debe diferir cuando éstas se aplican a la Administración pública (BORRAJO, 199, 242): en materia de reclutamiento del personal, es obvio, por ejemplo, que así debe ser. La doctrina *iuspublicista* ha denunciado con reiteración que, en la configuración de determinadas entidades de Derecho Público, la huida del Derecho Administrativo se ha transformado, en realidad, en un intento de huida del Derecho a secas (SALA ARQUER, 1992, 405).

El hecho cierto es que ese crecimiento desordenado de la Administración institucional, a través de la creación de sociedades estatales, sean de tipo mercantil o sean Entes de Derecho público sometidos al Derecho privado, así como de Entes públicos «atípicos», ha provocado, en efecto, una mayor presencia de la laboralización en el sector público. Pero ésta es una tendencia que, justo es decirlo, ya venía manifestándose desde hacía algún tiempo.

Efectivamente, la laboralización irrumpe formalmente en la Administración española con la Ley de 1964, y adquiere tintes específicos en 1984, momento en el cual se produce un intento normativo, parcialmente frustrado por la STC 99/1987, de generalización de la laboralización en el empleo público. Lo cierto es que, como se ha reconocido, la relación laboral, pese a todo, no había dejado de estar presente en el ámbito de lo público en las últimas décadas (LONGO, 1995, 7). Así se explica que, en estos momentos, se pueda afirmar que casi el cuarenta por ciento de los empleados públicos de las diferentes Administraciones tienen una relación de empleo de naturaleza laboral (LÓPEZ GÓMEZ, 1994, 33). Esta cifra se eleva, según datos del MAP, al cincuenta por ciento en la esfera de la Administración Local.

Por tanto, no cabe afirmar que la laboralización sea consecuencia exclusiva del desordenado proceso de reconversión organizativa en el que se ha sumergido la Administración del Estado a partir de 1988. Es cierto que las Administraciones públicas, a través básicamente de la creación de Entes de Derecho público sometidos al Derecho privado, así como de Entes Públicos, han procedido a la laboralización de

amplios colectivos que se encontraban vinculados a la Administración pública mediante una relación estatutaria; pero ese proceso se combina, de otro lado, con una presencia cada vez más importante del colectivo laboral en las Administraciones públicas más tradicionales (principalmente, aunque no de modo exclusivo, en el ámbito de la Administración Local).

A nuestros efectos, es oportuno señalar que la emergencia de la laboralización ha supuesto la aparición de un estrato directivo cada vez más amplio en las organizaciones públicas regido por el Derecho Laboral. Dicho de otro modo: la personificación privada ha traído de la mano el Derecho Laboral como cauce de flexibilización de las relaciones de empleo en esas organizaciones públicas; y el Derecho Laboral ha sido utilizado, como es normal, no sólo en el ámbito de las relaciones de empleo público ordinarias de ese tipo de organismos, sino también para articular una estructura directiva regida, en algunos casos, por la relación laboral de alta dirección y, en su mayor parte, por cuadros directivos vinculados por una relación laboral común.

E. PECULIARIDADES Y PROBLEMÁTICA DEL PERSONAL DIRECTIVO EN RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO EN EL SECTOR PÚBLICO

a. *Los órganos de gobierno de las sociedades y entes públicos: sistema de designación y singularidades frente al sector privado*

Si fijamos inicialmente nuestra atención sobre las Sociedades estatales (Sociedades mercantiles y Entes de Derecho público sometidos a Derecho privado), bien podremos comprobar cómo sus órganos de gobierno y administración no difieren formalmente de los previstos en la mayor parte de empresas privadas configuradas como sociedades anónimas. Las Sociedades públicas, por ejemplo, disponen de una organización ejecutiva superior semejante a la existente en el sector privado. La mayor singularidad orgánica de la empresa pública, apelación por lo demás meramente doctrinal (BISBAL, 1992, 230), estriba en que en muchas de ellas se carece de una Junta General de accionistas que nombre a los miembros del gobierno societario (administradores) y ante la cual éstos deban responder por su gestión (ARIÑO ORTIZ, 1993).

El primer estrato de altos cargos en los Entes de Derecho público sometidos al Derecho privado, en algunos Entes públicos «atípicos» y en lo que se conoce genéricamente como empresas públicas, lo constituyen, por tanto, el Presidente de la entidad, los vocales que forman parte del Consejo de Administración o del Consejo rector, y, en su caso, los Consejeros-Delegados o los Administradores con tareas eje-

cutivas. El régimen jurídico aplicable a este tipo de relaciones sería el derivado de su legislación propia, el de las normas administrativas que les sean de aplicación (por ejemplo, incompatibilidades), así como complementariamente la legislación mercantil o civil.

La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 ya preveía, en su art. 9.1, que «los Presidentes, Directores, Consejeros, Vocales y el personal directivo de los organismos autónomos *serán designados y separados libremente* y de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivas normas fundacionales». Este sistema, de designación libre y también de libre cese, se hizo extensivo a la provisión de los puestos similares en sociedades y entes públicos, acentuando así el carácter instrumental de todas estas entidades en relación con el ente matriz o, si se prefiere, con la Administración pública de la que dependían (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1993, 395).

Así, el Presidente de esas entidades era (y es) nombrado, por regla general, discrecionalmente por el Gobierno (a propuesta del Ministro del ramo) o, en su caso, por el Ministro competente. Y para el cese del Presidente también se aplicaba (y se aplica) el mismo procedimiento discrecional. De ese modo, por ejemplo, se nombra el Presidente del Ente Público Aeropuertos Españoles (ver: art. 23 del R.D. 905/1991, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea). Se trata, por tanto, de un nombramiento estrictamente político, sin perjuicio de que recaiga en personas de acreditada trayectoria profesional; en este caso, lo importante a efectos de calificación del sistema es *cómo* se designa no a *quién* se designa.

Tampoco en este punto la LOFAGE ha cambiado sustancialmente las cosas. El cambio es más bien de decorado. En su art. 61.1.a), la Ley prevé que serán los Estatutos de los Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales los que, por un lado, determinen los máximos órganos de dirección, así como su forma de designación, y, por otro, establezcan la configuración de los órganos colegiados, si los hubiere. Al aprobarse esos Estatutos por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del titular del Ministerio al que se adscriban, es tanto como decir que es el gobierno quien fijará los órganos directivos y su modo de designación. Aun así, del propio contenido de la Ley se pueden extraer algunas directrices. En efecto, prescindiendo ahora de las excepciones recogidas en las disposiciones adicionales ya citadas, la LOFAGE establece que, en el caso de las Entidades Públicas Empresariales, «*el personal directivo... será nombrado con arreglo a los criterios establecidos en el número 10 del art. 6 de esta Ley, atendiendo a la experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada*» (art. 55.2.a). Conforme luego indicamos, el nombramiento de ese personal directivo sigue, pues, imbuido por la discrecionalidad política, que en nada se ve afectada por la genérica

exigencia de una «experiencia» que ni siquiera se expresa en términos temporales. Volveremos sobre el tema.

Por otra parte, según el Acuerdo del Consejo de Ministros formalizado a través de la Resolución de 27 de diciembre de 1993, los Presidentes de los Entes y Entidades de Derecho Público a que se refiere el art. 6.1 a) y 5, de la Ley General Presupuestaria, no pueden percibir indemnización alguna por el cese en el cargo que ocupan. Cosa que no ocurre cuando se trata de Presidentes de sociedades mercantiles, a los que sí se les admite la percepción de indemnizaciones por cese (ver: punto primero, 3, del Acuerdo citado) (MARTÍNEZ MORENO, 1994-b). De otro lado, el *status* de estos Presidentes, por lo que concierne al régimen de incompatibilidades, se asimila al de los «altos cargos» (art. 1.2 de la Ley 12/1995).

La composición de los Consejos de Administración (u órganos rectores similares) viene prevista habitualmente en la norma correspondiente que crea el ente público o sociedad pública mercantil (o, en su defecto, en las normas de desarrollo). Los vocales de los Consejos de Administración de este tipo de entidades son, asimismo, designados y cesados por criterios estrictamente políticos: generalmente, son los Ministros competentes (o el Gobierno) quienes nombran discrecionalmente a la totalidad de esos consejeros. Este es el sistema que se prevé, por ejemplo, en el Estatuto de RENFE (art. 14 del RD 121/1994, de 28 de enero; ver otros ejemplos en arts. 9.2 y 15.2 de la Ley 5/1996, de 10 de enero, sobre la Agencia Industrial del Estado y la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales).

También hay que dejar constancia cómo en los Consejos de Administración (o en los órganos colegiados de similar naturaleza) de las empresas públicas con más de mil trabajadores, se sientan además dos representantes sindicales que tienen «el mismo nivel e información que el resto de los consejeros, cosa que no sucede en las empresas privadas» (CUENCA VALDIVIA, 1991, 281). En la empresa pública los sindicatos gozan de una mayor capacidad de presión, debido básicamente a la debilidad negociadora que muestran los responsables políticos y altos directivos de la entidad, que prefieren siempre llegar a acuerdos, aunque éstos sean gravosos para el erario, que someterse a una práctica de confrontación y correlativo desgaste. Este dato se ve fortalecido, sin duda, por la fuerte sindicalización que caracteriza a las empresas públicas que, como se ha dicho, se encuentran normalmente a la cabeza de los avances sociales (FERNÁNDEZ, 1985, 118).

La importancia del Consejo de Administración radica, a nuestros efectos, en que es éste, por lo común, quien, a propuesta del Presidente, designa y remueve al personal de alta dirección de esas entidades. Lo cierto es que mediante el control político de los nombramientos de los miembros del Consejo de Administración, se ejerce a su vez un férreo

control de la estructura directiva alta y, según veremos también, intermedia de las sociedades estatales y Entes públicos que disponen de una estructura personal laboralizada, sea total o parcialmente. La doctrina ha puesto de relieve la importancia de este dato para amortiguar la autonomía aparente de estas entidades (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1993; ARIÑO ORTIZ-LÓPEZ DEL CASTILLO, 1994).

La politización, pues, del sistema de designación (y de cese) de los cargos de vocales en los Consejos de Administración de las sociedades estatales y Entes públicos es una realidad evidente en todo el sector público. Un esquema de politización que hunde sus raíces, no obstante, en la tradicional configuración de una red de clientelas que siempre ha rodeado a los puestos públicos en España. Este mecanismo de provisión clientelar fue utilizado durante el sistema político franquista, etapa en la cual los Consejos de Administración de las empresas públicas fueron utilizados corrientemente como moneda de pago a los servicios prestados al régimen, recayendo muchas veces los nombramientos sobre altos cargos o altos funcionarios. Esta concepción patrimonial, enormemente estrecha, de la empresa pública es, en cualquier caso, la que herederá y asumirá acriticamente el sistema político democrático a partir de 1978; es decir, los mandatarios políticos del período democrático no harán otra cosa que repetir los roles tradicionales que habían rodeado la emergencia de la empresa pública en España, particularmente en todo lo que afectaba al nombramiento de los Presidentes, miembros de los Consejos u órganos similares. De ahí que, por parte de un sector doctrinal, se haya propuesto una mayor intervención de los órganos representativos (básicamente del Parlamento) en los procesos de designación de los consejeros y directivos de esas entidades, así como un mayor control de sus actividades por parte de las diferentes fuerzas políticas (ARIÑO ORTIZ, 1993). La intervención del Parlamento sí que está prevista, en cambio, en relación con algunos entes públicos que se denominan Administraciones independientes (GARCÍA LLOVET, 1993, 104-105; ver, asimismo, arts. 10.2 y 24.1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, sobre Autonomía del Banco de España).

En la actualidad, sin embargo, estos vocales del Consejo de Administración perciben únicamente dietas por razón de la asistencia a los diferentes Consejos, aunque en ciertos casos se indica que los miembros de estos órganos percibirán «compensaciones económicas» por la asistencia a las reuniones de los Consejos (ver, por ejemplo, el art. 22 del RD 121/1994, por el que se aprueba el Estatuto de RENFE). No obstante, con el fin de evitar abusos precedentes se prevén una serie de limitaciones. Así, sólo pueden pertenecer, salvo excepciones, a un máximo de dos Consejos de Administración, pero no podrán percibir dietas por la pertenencia al tercero o sucesivos Consejos de Administración.

Por último, en algunas entidades públicas se contempla la figura del Consejero-Delegado o, en su caso, de Administradores que desarrollan funciones ejecutivas. Este tipo de altos cargos de estas entidades son nombrados por el Consejo de Administración de la sociedad estatal o Ente público en cuestión. Un órgano de este carácter está previsto, por ejemplo, en la Sociedad Estatal «Paradores de Turismo de España» (art. 81, dos, 4 de la Ley 4/1990). En verdad, un Consejero Delegado en una empresa pública, siempre y cuando tenga funciones ejecutivas, se asemeja bastante al personal de alta dirección. A los Consejeros Delegados de las sociedades estatales se les puede reconocer una indemnización por cese, en los términos previstos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de diciembre de 1993. Así, por ejemplo, en empresas dependientes del Ministerio de Defensa, en 1993, se reconocía la existencia de dos Consejeros Delegados con «contratos blindados», uno en la empresa ISDEFE y el otro en la empresa INSA (BOCG, Congreso, V Legislatura, serie D, 10 de enero de 1994, núm. 40, pág. 147).

Paradójicamente, a pesar de haberseles otorgado funciones ejecutivas en las Sociedades Estatales, la Ley 12/1995, siguiendo la tradición marcada por la Ley 9/1991, no incluye ni a los Consejeros Delegados ni a los Administradores dentro del ámbito de aplicación de las incompatibilidades en el sector público, pues limita éstas a quienes desempeñen únicamente el cargo de Presidentes «de las sociedades mercantiles en que el capital sea mayoritariamente de participación estatal», y siempre que éstos «sean designados previo acuerdo del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno».

Una situación similar a la descrita se produce, asimismo, en las Comunidades Autónomas, pues la práctica totalidad de ellas se han rodeado de una red de entidades públicas instrumentales y de sociedades mercantiles con el fin «de hacer frente a necesidades puntuales de prestación de determinados servicios o de mejora de la agilidad en la gestión sectorial» (FONT I LLOVET, 1994, 517). Este sector público autonómico ha crecido con inusitada fuerza, obviamente en unas Comunidades con más intensidad que en otras (LAGUNA DE PAZ, 1995, 71 y ss.). Traigamos dos ejemplos a colación: Cataluña y el País Vasco.

Por lo que afecta a Cataluña, el crecimiento de la Administración institucional y del sector público empresarial autonómico ha sido importantísimo desde sus inicios. La regulación de esta materia se ha llevado a cabo, básicamente, a través de la Ley 19/1982, de finanzas públicas de Cataluña, y de la Ley 4/1985, de 25 de marzo, que regula el Estatuto de la empresa pública. En 1992, por ejemplo, existían en Cataluña 9 organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero, 15 entidades de Derecho público sometidas al ordena-

miento jurídico privado, 12 sociedades anónimas, además de las entidades gestoras de la Seguridad Social y la Corporación catalana de Radio y Televisión (FONT I LLOVET, 1993, 257-258). Según otra fuente, el total de sociedades anónimas y entidades de Derecho público sometidas a Derecho privado alcanzaba el número total de 39 en 1993 (FLORENSA PALAU, 1994, 35-36). Allí donde la personificación ha sido privada, se reproduce la situación descrita en el caso de la Administración del Estado: el Presidente y los miembros de los correspondientes Consejos de Administración son designados por el Gobierno, y esas entidades disponen, asimismo, de un Director General también designado libremente por el órgano político competente (FONT I LLOVET, 1992, 401). Hay que poner de relieve que, en lo que afecta al régimen de incompatibilidades, la situación de todos los cargos citados de las empresas públicas y entes públicos de Cataluña se asimila a la de los «altos cargos», tal y como prevé el Decreto 261/1992, de 24 de noviembre, de la Generalidad.

Por otra parte, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en su art. 7 especifica cuales son las entidades que conforman la Administración institucional de la Comunidad Autónoma. Y allí, en su apartado b), se prevé que los entes institucionales que se rigen fundamentalmente por el Derecho privado son de dos clases: i) Entes Públicos de Derecho privado; ii) Sociedades Públicas. Los primeros se crearán por Ley (art. 16), mientras que las segundas lo podrán ser por Decreto (art. 20.3). Según el art. 1 de la Ley 32/1983, de incompatibilidades para el ejercicio de funciones públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, los altos cargos o asimilados de los entes institucionales, así como el personal de las Sociedades públicas, entraría en el ámbito de actuación de la norma, aunque cabe razonablemente la duda de que esto sea realmente así, pues la Ley no se refiere expresamente ni a los Presidentes, ni a los Administradores, ni a los directivos de esas sociedades públicas. Del mismo modo, la Ley 14/1988, de retribuciones de Altos cargos, contempla distintas previsiones que afectan a los puestos directivos de las Sociedades Públicas y Entes Públicos de Derecho privado, en lo que se refiere al régimen de retribuciones, donde se prevé un sistema de incentivos en función de los resultados de la gestión (art. 4.2) e indemnizaciones por cese (art. 6).

Por tanto, en algunas Comunidades Autónomas la proliferación de sociedades públicas y otras entidades con personificación privada ha generado una reproducción del esquema estatal en pequeña escala: Presidentes de sociedades y entes públicos, Consejos de Administración, Consejeros Delegados y Administradores, han sido todos ellos

órganos de provisión con estrictos criterios políticos. Aquí, también, la composición del nivel de gobierno y administración de esas entidades ha marginado los criterios de profesionalidad y dejado en manos de la discrecionalidad política la composición de sus órganos. Ni que decir tiene que en la Administración local se ha hecho otro tanto de lo mismo: las sociedades mercantiles de ámbito local, aunque con algunos matices de interés, reproducen fielmente el mismo esquema (ALONSO UREBA, 1988; BISBAL, 1992).

En conclusión, la estructura de gobierno y administración de las Sociedades Públicas y Entes de Derecho público sometidos a Derecho privado ofrece una imagen fuertemente politizada desde la perspectiva de formación de sus órganos de administración y gestión. La quiebra de la representatividad, característica peculiar de esos órganos de gobierno de las sociedades públicas, apenas deja margen alguno a la introducción de criterios profesionales, y los respectivos estratos de Presidente, vocales, Consejeros Delegados, etc., se nombran y cesan por la voluntad exclusiva de los políticos del momento. Mediante este sistema se pretende conseguir, en efecto, un sólido control político de este tipo de entidades que, a pesar de estar constituidas con personalidad propia, penden en última instancia de las directrices marcadas por las instancias políticas que procedieron a la designación de los miembros que conforman sus órganos rectores.

Un estudioso británico, que ha analizado el caso de RENFE y, en general, la empresa pública española, confrontándolo con la situación británica, puso de manifiesto que en España imperaba (y, en concreto, en el caso de RENFE) una «cultura de la empresa pública muy politizada», politización que se había acentuado durante la etapa socialista; esta cultura —añadía— se encontraba muy distante de la dominante en el Reino Unido, que giraba en torno a valores de profesionalidad y gerenciales (FERNER, 1990, 248). La situación descrita contrasta, sin embargo, con los datos y el diagnóstico realizado por la Comisión Nolan, donde se ha puesto de relieve el alto grado de politización en los nombramientos de los órganos ejecutivos y colegiados de los *Quangos* o entidades institucionales. En este ámbito, según la Comisión, los Ministros disponen de miles de puestos (aunque de muy diferente importancia) que cubren discrecionalmente y, en muchos casos, entre personas de la órbita política del partido gobernante. Así se expresa la Comisión Nolan: «Hemos recogido numerosos testimonios orales y escritos en el sentido de que un número excesivo de cargos se cubren con afiliados del partido conservador, ex candidatos o personas que han donado dinero al partido»; con ello se consigue recompensar su lealtad, garantizar el seguimiento de la política gubernamental y evitar la crítica a los Ministros. El Informe apuesta por una selección más sesgada hacia el mérito, sin perjuicio de que la eficacia

de esos órganos directivos requiere un compromiso con los objetivos de la institución (INFORME NOLAN, 1996, 72 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, 1996, 86 y ss.).

Por lo que concierne a España, los Consejos de Administración, a imagen y semejanza de la etapa franquista, están ahora también llenos de altos cargos y de miembros del partido en el poder; de ahí que lo que se pretenda fomentar con este modo de actuar sean más actitudes de fidelidad que criterios de gestión. Como se ha reconocido acertadamente, la presencia en los altos cargos empresariales en el sector público español, requiere «más pericia política que puramente empresarial» (FERNER, 1990, 71).

De hecho, como no podía ser de otro modo, la «lógica» del sistema se ha impuesto en el último cambio de Gobierno acaecido a raíz de las elecciones legislativas del 3 de marzo de 1996. La remoción de los miembros de los Consejos de Administración o de los Consejos rectores, la sustitución de Presidentes, Consejeros-Delegados y Administradores de las Sociedades y Entes públicos, ha estado a la orden del día. Aquellas personas que fueron nombradas por el Gobierno socialista han dejado paso a las designadas por el Partido Popular. No hay que echarse las manos a la cabeza, porque el sistema, lisa y llanamente, estaba diseñado para que esto ocurriera. Lo perverso no es que lo haya hecho el Partido Popular, o que en su día lo hiciera el PSOE, lo verdaderamente nocivo es que el sistema se apoya sobre las bases de la *ocupación* de la Administración institucional por el partido en el poder.

En este sentido, ha sido una práctica común, realizada tanto por los Gobiernos socialistas como por el popular, nombrar altos cargos para los Consejos de Administración de empresas en las que participa el sector público. Esta medida, que fue criticada en su día por el Partido Popular, se ha venido practicando por el nuevo Gobierno sin ningún pudor. Así lo expresaba gráficamente el Ministro Rajoy, en respuesta a una pregunta parlamentaria: «nosotros hemos procedido al nombramiento de altos cargos porque había una ley aprobada en el año 1995, que está en vigor, y que habilita para que los altos cargos formen parte de los Consejos de Administración de las empresas públicas. Lo que está haciendo el Gobierno en este momento —añadía el Ministro— es sustituir a los altos cargos nombrados por el Gobierno socialista por altos cargos nombrados por el Gobierno del Partido Popular, *porque tendría su gracia que al frente de estas responsabilidades estuvieran miembros del anterior Gobierno, con lo cual el actual no podría aplicar su política*» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, año 1996, VI Legislatura, núm. 14, pág. 532). Como puede advertirse, con las actuales reglas de juego la profesionalización de los órganos de gobierno de las Sociedades y Entidades públicas no pasa de ser un pío deseo.

De todos modos, la composición política de los Consejos de Administración en las Entidades y Sociedades públicas no parece ser un argumento definitivo del control efectivo de la respectiva entidad por las instancias políticas. Se ha discutido, no sin razón, el papel que desempeñan, por ejemplo, los Consejos de Administración en la empresa pública, puesto que, dado el carácter peculiar de las sociedades públicas, los directivos pueden desarrollar una fuerte influencia sobre los Consejos, hasta el punto de transformar a éstos en meras estructuras decorativas que se reúnen cada cierto tiempo para formalizar determinados acuerdos (FERNÁNDEZ, 1992, 112). Salvo en aquellas entidades en las que el Presidente asume efectivamente funciones ejecutivas, o existe la figura del Consejero Delegado, lo normal es que las piezas maestras en el ámbito de la dirección de la entidad sean, por un lado, el órgano designante (es decir, el órgano político), y, por otro, el directivo público.

b. *El personal de alta dirección y el resto de cuadros directivos en régimen laboral en el sector público*

1. Introducción: los directivos públicos en régimen de Derecho laboral en el sector público

La huida hacia el Derecho privado a la que antes nos referíamos, vehiculada principalmente por la transformación de unidades administrativas u organizaciones públicas en Entidades públicas empresariales (el caso de Correos tras la aprobación de la LOFAGE), Sociedades estatales o Entes Públicos, se ha justificado en la búsqueda de instrumentos de mayor flexibilidad organizativa y funcional, entre los que siempre se ha barajado el paradigma de la legislación laboral como herramienta más dúctil frente a la rigidez del estatuto de funcionarios (MONTROYA MARÍN, 1996, 560 y ss.).

La utilización del Derecho laboral por parte de determinados organismos públicos ha supuesto también la aplicación de ese régimen jurídico a las tareas directivas en esas entidades. Los contratos de alta dirección, así como la relación laboral ordinaria, han sido fórmulas empleadas con profusión por las sociedades públicas y Entes de Derecho público como cauce habitual de vinculación jurídica de su personal directivo. No obstante, en su aplicación al campo del sector público, esas relaciones sufrirán algunas modulaciones que en su momento expondremos.

Ciertamente, el crecimiento de la Administración institucional y del sector público empresarial, así como el empleo creciente del Derecho del Trabajo en la Administración pública, ha producido un nota-

ble incremento del número de directivos públicos regidos por la normativa laboral. Según datos de 1994, la Administración institucional del Estado (Organismos autónomos, Sociedades Estatales y Entes Públicos) disponía de unos efectivos que se aproximaban al medio millón de empleados públicos (sin contar la Seguridad Social, pues sumando el personal de ésta se superaban los setecientos mil). De esa cifra, pertenecían a Sociedades Estatales y Entes Públicos trescientas cincuenta mil personas. En la inmensa mayoría de esas Entidades (con algunas excepciones, tales como el caso de ciertos Entes Públicos), ese personal se encontraba vinculado con una relación de Derecho Laboral.

En lo que concierne a los directivos públicos de esas entidades, según datos de 1994, el estrato de directivos públicos de las Sociedades Estatales y Entes Públicos alcanzaba el número de *tres mil trescientas setenta y tres personas*. En esa cantidad total de directivos había que incluir tanto al personal de alta dirección, en sentido estricto, como a los directivos regidos por una relación laboral ordinaria. En realidad, no resulta fácil desglosar esas 3.373 personas que en 1994 ocupaban puestos directivos en el sector público empresarial y Entes Públicos del Estado. En primer lugar, por las oscilaciones a las que esta cifra absoluta está sometida; pues en 1993, por el contrario, el número de directivos de esas mismas entidades alcanzaba la cifra de 4.152, lo que representó una tasa de disminución del 18,7 por ciento en el período de un año. En segundo lugar, no resulta tampoco fácil conocer con exactitud cuántos de esos directivos tenían, por aquellas fechas, contratos de alta dirección, y cuántos disponían de contratos laborales ordinarios, pues como veremos inmediatamente los datos sobre esta cuestión son en exceso fragmentarios, debiendo subrayar también la escasa transparencia que muestra la Administración para su conocimiento.

Por aportar un ejemplo, en el ámbito de la antigua Sociedad Estatal del INI (hoy parcialmente reconvertida en la Agencia Industrial del Estado), se agrupaban 53 empresas directas en el *holding* y más de 150.000 trabajadores, calculándose el número total de directivos, en 1991, en una cifra superior a 600, con una media de edad de 48 años y una antigüedad media en el ente de 13 años (CUENCA VALDIVIA, 1991, 279-280). Pero tampoco este dato nos refleja el tipo concreto de relación jurídica que tenía ese personal directivo; es decir, si se trataba de un contrato de alta dirección o, en su caso, de una relación laboral ordinaria.

En todo caso, los datos aportados nos alumbran sobre la verdadera importancia del fenómeno que estamos analizando: una estructura directiva del sector público estatal en régimen laboral que agrupa a un universo de más de tres mil personas, cantidad a la que habría que

sumar el nada menospreciable sector público de algunas Comunidades Autónomas y de la Administración Local, donde posiblemente puedan detectarse varios miles más de directivos públicos en régimen de Derecho Laboral. Toda esta estructura directiva tiene un rasgo común, y no es otro que la diferencia que se establece entre directivos y empleados públicos. La diferencia estriba en que todo ese estamento directivo (personal de alta dirección y cuadros intermedios laborales) se encuentra *separado* orgánicamente del resto de personal laboral de la entidad correspondiente; y, asimismo, se trata, en ambos casos, de niveles para cuya cobertura es determinante, por lo común, la confianza política.

Si detenemos nuestra atención sobre el contrato de alta dirección, podemos detectar cómo esta figura contractual ha sido empleada frecuentemente por el sector público en los últimos años. No disponemos de cifras absolutas al respecto, pero según unos datos que hemos podido extraer de fuentes parlamentarias, se puede advertir que el número de contratos de alta dirección en la Administración del Estado ha adquirido unas dimensiones de importancia nada desdeñable.

Algunos ejemplos nos ilustrarán lo expuesto. Todos los datos que a continuación se exponen son de finales de 1993, y la fuente de la que se han obtenido es del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y, más en concreto, de respuestas escritas del Gobierno a distintas preguntas parlamentarias planteadas por la oposición. Así, en RTVE existían un total de 56 contratos de directivos públicos con cláusula «de blindaje»; contratos que, según el artículo 2 del Convenio colectivo del Ente Público, hay que considerar como «contratos de alta dirección» (*BOCG, Congreso, V Legislatura, Serie D, núm. 21, 294-295*). En la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) se viene utilizando esa modalidad contractual de alta dirección para cubrir los puestos de Coordinador General de Cooperación Española en diferentes Oficinas Técnicas: así, en la fecha indicada había 17 contratos suscritos con ese carácter (*BOCG, Congreso, V Legislatura, Serie D, núm. 40, 173-174*). El Ministerio de Asuntos Sociales reconocía haber suscrito 53 contratos de alta dirección, 51 de los cuales correspondían a Centros del INSERSO y 2 al Instituto de la Juventud (*BOCG, Congreso, V Legislatura, Serie D, núm. 40, 174*). En el Ministerio de Sanidad, los contratos de alta dirección —como luego tendremos ocasión de detallar— han sido abundantes, debido sobre todo a que los Hospitales gestionados por el INSALUD han empleado esa fórmula contractual para cubrir los puestos de naturaleza directiva. De ese modo, en 1993, se reconocían 248 contratados «fuera de convenio» en el Ministerio citado, de los cuales 217 pertenecían al INSALUD. En el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente sólo se reconocía la existencia de un contrato de alta dirección, como era el de Director de Área de Comunicaciones e Imagen, en la Secretaría

General de Comunicaciones, y otros 8 más en Correos y Telégrafos. Por su parte, en las Sociedades Estatales —Sociedades mercantiles y Entidades de Derecho Público— siguientes: Retevisión, Hispasat S.A., Enatcar; el Ente Público Puertos del Estado y los 27 Entes Públicos Autoridades Portuarias; Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima; RENFE; FEVE; Ente Público AENA y SEPES, se contabilizaron 140 contratos entre los especiales de alta dirección y los ordinarios con cláusula indemnizatoria (*BOCG, Congreso, V Legislatura, Serie D, núm. 40, 176-177*).

Obviamente, la relación anterior no es sino una pequeña muestra de la realidad del fenómeno; pues a esas cifras habría que añadir los diferentes Ministerios que no se recogen en el listado anterior, como por ejemplo Industria y Energía (donde se reconocían 108 situaciones fuera de Convenio) o Defensa, así como el personal de alta dirección de la Agencia Industrial del Estado y de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, y de otras entidades públicas. Del mismo modo, un cuadro completo del problema sólo lo podríamos obtener a través del análisis de las diferentes Comunidades Autónomas, tarea que sobrepasa con mucho los límites de este trabajo.

De otro lado, hay que poner de relieve que el personal de alta dirección se ve excluido, como es obvio, de los diferentes convenios colectivos suscritos entre esas entidades públicas y la representación de los trabajadores. Algunos convenios colectivos se refieren expresamente a esta exclusión. Así, por ejemplo, en el artículo 2 del X Convenio colectivo del Ente Público RTVE, publicado por Resolución de 8 de marzo de 1994 (*BOE de 25 de marzo de 1995*).

Pero esa exclusión no se limita únicamente al personal de alta dirección, sino que, por lo general, se hace también extensiva a todo el personal directivo de la respectiva entidad. En efecto, si examinamos algunos convenios colectivos correspondientes a determinadas Entidades de Derecho Público, bien podremos observar cómo se excluye del radio de acción de la negociación colectiva todo lo concerniente al personal directivo. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en FEVE, cuyo artículo 2 de su XII Convenio excepciona de su ámbito al personal «de estructura de dirección», así como aquel otro que tenga pactadas condiciones especiales (*BOE de 6 de mayo de 1994, núm. 108*). Las exclusiones, en ciertos casos, son sumamente detalladas, como en el supuesto de RENFE, donde se especifican todos los puestos directivos a los que no afecta el convenio (ver: cláusula 1ª del XI Convenio colectivo de RENFE, *BOE de 26 de agosto de 1995, núm. 204*). Mientras que en otros Convenios se ha optado por indicar a partir de qué niveles orgánicos los puestos se consideraran directivos y, en consecuencia, al margen de las condiciones pactadas en aquellos. Un ejemplo de esto lo tenemos en el I Convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, en el que se

determina que el ámbito personal de esa norma no alcanza «a los puestos de trabajo de nivel de Jefe de Unidad y Superiores» (Ier Convenio Colectivo de Puertos del Estado, *BOE* 31 de agosto de 1995, núm. 208).

2. La estructura del personal directivo en régimen laboral en el sector público: algunos ejemplos

Las entidades públicas que tienen personal vinculado a través de una relación laboral, sea ésta especial u ordinaria, disponen de una estructura directiva más o menos desarrollada según los casos. Una estructura en la que efectivamente se aúnan los dos regímenes indicados. Un ejemplo concreto de estructura directiva en la que se combina el personal de alta dirección con el personal en régimen laboral común, lo tenemos en el caso de RENFE. Allí se recoge una cúpula directiva que se articula en tres grandes estratos: a) Alta Dirección, donde se incluyen los puestos de primer nivel de responsabilidad (dependientes del Presidente, Vicepresidente o Director General) y los Directores Gerentes de Unidades de Negocio; b) Dirección, que agrupa a los puestos de primer nivel de responsabilidad en cada Dirección General, órgano corporativo, o unidad de negocio; y c) Cuadros Superiores, que configuran este grupo de los puestos así designados por la Dirección. La característica común a todos ellos es que, sin perjuicio de la naturaleza laboral de la relación, están expresamente excluidos del ámbito del Convenio colectivo (cláusula 1ª, del XI Convenio Colectivo de RENFE, *BOE* 25 de agosto de 1995).

Otro caso de estructura directiva desarrollada por las normas es la prevista para la Sociedad Estatal de «Aeropuertos Españoles y de Navegación Aérea». Esta Sociedad, según sus Estatutos (aprobados por RD 905/1991), dispone de una figura facultativa de Director General del Ente, de dos Directores Generales de las Unidades de Gestión Diferenciada (de Aeropuertos Españoles y de Navegación Aérea, respectivamente). Estos tres cargos directivos representan la estructura directiva superior, por debajo del Presidente del Ente Público y del Consejo de Administración. Pero junto a ellos el Estatuto prevé la figura de los Directores de Aeropuerto y de los Directores de Región.

Un supuesto singular lo representa Correos (actualmente configurado como Entidad pública empresarial). El artículo 99 de la Ley 31/1990 preveía que el Organismo Autónomo podría proceder a la contratación laboral de personal para cubrir los puestos de dirección técnica y administrativa. De hecho, el Convenio colectivo posterior a esa Ley, que se celebró para el personal de la Secretaría General de Comunicaciones, publicado por Resolución de 12 de agosto de 1991, establecía en su artículo 4º que «el personal laboral que pudiera ser

contratado de conformidad con lo que establezcan las Relaciones de puestos de trabajo, para desempeñar puestos de trabajo de dirección técnica (y) administrativa... se regirá por lo que se establezca en el desarrollo normativo de la mencionada Ley». Hemos visto ya cómo a partir de la reorganización de Correos se han contratado ocho directivos con el carácter de personal de alta dirección, a ellos habría que unir, según datos que aporta Silvia DEL SAZ, cien directivos más con la (dudosa) calificación, según esta autora, de «altos cargos» (DEL SAZ, 1994, 65). El supuesto de Correos constituye un caso especial, debido a la funcionarización de una parte importante, cuadros directivos incluidos, de su personal. De hecho, en 1995 se aprobó el Reglamento de Personal al Servicio del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos (RD 1638/1995, de 6 de octubre) en el que se reservan para su provisión por el sistema de libre designación entre funcionarios los puestos de Subdirectores Generales, Vocales Asesores, Jefes de área, Directores territoriales, Jefes provinciales y demás de carácter directivo (artículo 38). Correos constituye, pues, un ejemplo en el que se entremezclan en el nivel directivo distintos regímenes jurídicos, desde el laboral especial hasta el directivo-funcionario. Esta confusión de regímenes jurídicos en los estratos directivos no deja de plantear problemas específicos, en cuanto que los niveles jerárquicos superiores están cubiertos por personal de alta dirección sujeto a una relación laboral especial, mientras que los cuadros intermedios son puestos de carácter funcionario. No cabe duda de que, en este caso, la aplicación del principio de jerarquía en este tipo de organizaciones puede ofrecer algunos puntos de difícil encaje.

3. Selección y provisión de puestos directivos en régimen laboral en el sector público español

Tal vez sean éstos los aspectos más significativos del régimen jurídico laboral de los directivos públicos en España. Aquí las singularidades, sobre todo en el caso de la selección, son manifiestas en relación con la empresa privada. Pero lo más llamativo, como inmediatamente veremos, radica en que, en puridad, no existe un sistema de selección de directivos públicos en régimen laboral en el sector público español. Salvo casos contados, los directivos públicos se reclutan a través de criterios muy amplios de discrecionalidad política que están, en ocasiones, muy alejados de los requerimientos profesionales exigidos para el desempeño de tales puestos.

Y para comprobar la afirmación anterior nada mejor que examinar algunas previsiones normativas, en nuestra opinión de más que dudosa constitucionalidad, que aparecen reproducidas en diferentes

normas de rango y aplicación diversa. El estrato directivo de la Sociedad Estatal de Aeropuertos Españoles se encuentra excluido, según su propio Estatuto, de la aplicación de determinados principios que deben inspirar la selección del resto de personal de la Sociedad. Así, en su artículo 63 se establece literalmente la siguiente previsión: «La selección del personal al servicio del Ente público se hará de acuerdo con sistemas basados en los principios de mérito y capacidad, y *con excepción del personal directivo*, mediante convocatoria pública». En los Estatutos de la Sociedad se prevé que será el Consejo de Administración quien, a propuesta del Presidente, nombrará los Directores generales de las Unidades diferenciadas; mientras que será el propio Presidente quien nombre a los Directores de Aeropuertos y a los Directores de Región. El personal directivo vendría delimitado, pues, por el Presidente, los Directores Generales y Directores corporativos de AENA, así como por aquellos directivos que dispongan de contratos de alta dirección (art. 2.1.b) del Convenio colectivo del Ente público, aprobado por Resolución de 8 de julio de 1994; AR. 1658).

Resulta sorprendente que al personal directivo se le exceptúe, en todo caso, de los procedimientos de selección basados en los principios de mérito y capacidad, y de la libre concurrencia, mientras que al resto de personal se les exija el cumplimiento de tales requisitos. Bien es cierto que tal y como está redactado el precepto cabría una interpretación en virtud de la cual los principios de mérito y capacidad sí que serían exigibles a los directivos, pero no lo sería, por el contrario, la selección por convocatoria pública. Esta lectura no deja de ser absurda, pues si no se admite la publicidad de las convocatorias difícilmente se podrá garantizar la libre concurrencia y, por tanto, garantizar la efectiva aplicación de los principios de mérito y capacidad. En consecuencia, tales principios cederían en el caso que estamos analizando, dándose prioridad única y exclusivamente a criterios exógenos al mérito y a la capacidad; es decir, a factores discrecionales en la provisión de esos puestos directivos. Una redacción parecida, aunque no idéntica, a la anterior, se recoge en el artículo 9 de la Ley 21/1991, del Consejo Económico y Social, Ente Público de los recogidos en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria (ver: disposición adicional novena de la LOFAGE). Allí, se afirma que «la selección del personal, *con excepción del de carácter directivo*, se hará mediante convocatoria pública y de acuerdo con sistemas basados en los principios de mérito y capacidad».

Pero estos supuestos no son, pese a lo que pudiera pensarse, una excepción. La Ley 27/1992, de Puertos del Estado, prevé en sus artículos 34.2 y 52.2 que la selección del personal del Ente público «Puertos del Estado» y de las «Autoridades Portuarias», respectivamente, «se hará de acuerdo con sistemas basados en los principios de mérito y

capacidad, y con *excepción del personal directivo o de confianza*, mediante convocatoria pública». Como se puede observar, la redacción es prácticamente idéntica a las anteriores, aunque aquí se suma al personal directivo el que se considera de «confianza», excluyéndose también a este colectivo de la exigencia de los principios de mérito y de capacidad. Al personal directivo del Ente público lo nombra el Consejo Rector, a propuesta de su Presidente (art. 28.2 d), mientras que al personal directivo de las Autoridades Portuarias lo nombra el Consejo de Administración respectivo, también a propuesta del Presidente de la Entidad (art. 40.3 d).

El reclutamiento del personal directivo de RENFE se encuentra inspirado en los mismos criterios. El artículo 56 de su Estatuto, aprobado por Real Decreto 121/1994, también reproduce la cláusula de excepción que acabamos de ver en los dos ejemplos anteriores: «La selección del personal al servicio de RENFE se hará de acuerdo con los sistemas basados en los principios de mérito y capacidad, igualdad y, *con excepción del personal directivo*, mediante convocatoria pública». En este caso, el matiz se encuentra en que aparece un nuevo principio, el de igualdad, que tampoco cabe aplicarlo a los directivos públicos de RENFE.

Esta normativa, sumariamente descrita, ha inspirado, sin duda, la redacción del artículo 55 LOFAGE (que, además, en este punto reproduce la regulación del proyecto socialista). Allí, como decíamos antes, se recoge que el personal directivo deberá ser reclutado atendiendo a la experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada. La forma de designación se establecerá en los propios Estatutos, tal como establece el artículo 62.1.a) de la misma Ley. Pero de la dicción de la Ley se puede extraer perfectamente que esa designación será, en todo caso, política, y que las exigencias de experiencia en la gestión pública y privada no forman más que un simple adorno normativo, sin posibilidad alguna de objetivarse. A mayor abundamiento, la LOFAGE, aunque sea de forma sutil, ha exceptuado la aplicación de los principios de mérito y capacidad en el reclutamiento del personal directivo. En efecto, el propio artículo 53.2.b) indica que «*el resto del personal* (esto es, el que no tiene la consideración de personal directivo) será seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad». ¿Por qué este sistema de selección, que al fin y a la postre no hace más que recoger los principios constitucionales, no se puede aplicar al reclutamiento del personal directivo?, ¿cuál es la razón de fondo que se encuentra en esta opción, dudosamente constitucional, del legislador? No hace falta ser excesivamente incisivo para darse cuenta que lo que está detrás de este sistema no es otra cosa que la clientelización del estrato directivo de las Entidades Públicas Empresariales por el partido en el poder. En esto, cómo puede observarse, muy poco se ha avanzado.

En otro orden de cosas, en algunos supuestos, las normas relativas a la provisión de puestos de trabajo de carácter directivo son lo suficientemente explícitas como para reconocer que la cobertura de esos puestos se hará discrecionalmente. Así, por ejemplo, algunos Convenios, como es el caso del de RENFE, explicitan que los puestos pertenecientes a la estructura directiva de la entidad se cubrirán por el sistema de libre designación. Así se expresa el artículo 2.3 del XI Convenio (cláusula, por lo demás reproducida también en los anteriores): «La naturaleza jurídica de la relación del *personal de Estructura de Dirección*, si bien es laboral, se halla sujeta a regulación específica y particular, por lo que se encuentra excluido del ámbito del Convenio Colectivo, *siendo la provisión y remoción de vacantes efectuadas mediante libre designación*».

Un reconocimiento tácito de la libre provisión y libre cese de los puestos directivos, se encuentra también en el artículo 3 del VI Convenio Colectivo de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (BOE núm. 255, de 25 de octubre de 1995). Allí se especifica que el personal laboral que ostente igual o superior categoría a la de Jefe de Servicio, «en caso de ser cesado en su cargo, pasará a desempeñar las funciones propias de su categoría anterior». En suma, se reconoce la discrecionalidad en la provisión de ese tipo de puestos directivos.

En fin, a partir de lo expuesto, aunque sólo sea una pequeña muestra, se pueden extraer algunas conclusiones. Hace algún tiempo, el profesor SALA FRANCO se refirió al acercamiento progresivo que se estaba produciendo —sin perjuicio de las diferencias— entre el régimen estatutario de funcionarios y el régimen laboral, lo que generaba una intercomunicabilidad entre ambos regímenes (SALA FRANCO, 1989, 84). Ciertamente, la función pública ha importado instituciones y técnicas de la relación laboral (principalmente, todas las que tienen que ver con los derechos colectivos), y, a su vez, el Derecho del Trabajo ha hecho lo mismo con otras muchas cuestiones del régimen funcional (la noción de estabilidad, la carrera, la promoción, etc.). Un ejemplo de esta tendencia abierta lo tenemos en el campo de los directivos en régimen laboral en el sector público empresarial y en los Entes públicos. Hemos podido observar cómo en materia de provisión de puestos de trabajo directivo, el sistema de libre provisión y libre cese (denominado en algunos casos incluso con la misma terminología que en la legislación funcional: libre designación) se ha impuesto plenamente en el régimen laboral de directivos públicos. Aquí, no cabe duda, la influencia de los regímenes de Derecho Público ha sido determinante.

En efecto, la discrecionalidad en el nombramiento y cese se ha generalizado en el ámbito de la provisión de puestos directivos en el Derecho Público, y se aplica —como sabemos— a los cargos de designación política (altos cargos y personal eventual) y a los cargos de libre

designación (directivos funcionarios), de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Este sistema discrecional de nombramiento se ha trasladado también al ámbito de provisión de puestos directivos en régimen laboral en las Sociedades Estatales y Entes públicos. Los puestos directivos de esas entidades se excepcionan del régimen común: para cualquier puesto de trabajo se exige superar un proceso selectivo en competencia con otros candidatos; sin embargo, si se quiere ejercer un puesto directivo en régimen laboral en una sociedad mercantil estatal, autonómica o local, en un Ente de Derecho público sometido a Derecho privado o en un Ente público, sea ese puesto de alta dirección o de régimen laboral ordinario, no se exige generalmente otra cosa que disponer de la confianza del partido en el poder, mediatizada a través de los órganos políticos correspondientes o, en su caso, de unos Consejos de Administración (o rectores) hechos a imagen y semejanza de las mayorías gubernamentales.

La confianza política, por tanto, ha entrado, también, con fuerza en el régimen laboral del sector privado. Algunas normas, y entre ellas significadamente la reciente LOFAGE, no tienen siquiera el pudor de disfrazar el problema, pues abogan directamente porque los directivos públicos se recluten al margen de cualquier convocatoria pública, que es lo mismo que al margen de cualquier procedimiento objetivo. Parece, una vez más, que los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que curiosamente sí que son exigibles en un proceso selectivo para la cobertura de un puesto de operario normal, fueran profundamente perversos si se aplicaran a los puestos de nivel directivo. El profesor Alejandro NIETO lo ha expuesto con manifiesta claridad: «para ser jefe de personal de un pequeño organismo se exige demostrar en una oposición determinados conocimientos, a veces muy rigurosos; pero para ser el jefe de todos los servidores públicos basta con invocar el sentido común; de la misma forma que para ser jefe de estación hay que acreditar ciencia y experiencia, mientras que para ser director general de RENFE basta con la confianza política del ministro» (NIETO, 1984, 46-47; 1996, 58-59). Así pues, en el opaco y complejo mundo del sector público empresarial y de los Entes de Derecho público, la política pasa a ser el factor prioritario en la configuración del estrato de gestores públicos.

La discrecionalidad en el nombramiento encuentra también aquí su contrapunto en la discrecionalidad en el cese. Ello se ha mostrado con especial claridad en la cadena de remociones que se han llevado a cabo en ese ámbito desde la llegada del Partido Popular al poder. Los directivos públicos en régimen laboral pueden ser cesados de sus puestos, recibiendo en ese caso las indemnizaciones pactadas o que marque la legislación vigente. En tal sentido, hay que tener presente el Acuerdo

del Consejo de Ministros de 17 de diciembre de 1993, en el que se fijan las cuantías máximas de indemnización que pueden pactarse en los contratos de alta dirección y en los contratos con el personal directivo del sector público estatal que no tengan la condición de alta dirección (MARTÍNEZ MORENO, 1994-b, 245 y ss.).

4. La modulación del concepto de directivo en régimen laboral en su aplicación al sector público

Ya hemos podido examinar con anterioridad cómo el concepto de alta dirección se modula en su aplicación al sector público. Lo cierto es que en el campo público se adopta un criterio más flexible de lo que sea el personal de alta dirección que el existente en la empresa privada. La jurisprudencia, sin embargo, sigue apostando por defender que «no hay un concepto especial de alto directivo para las Administraciones públicas» (STS 17 de junio de 1993). No obstante, como hemos podido comprobar, las variaciones que sufre la noción en su aplicación al sector público son un dato cierto. La más llamativa puede ser, sin duda, la multiplicación que se produce en determinadas ocasiones de puestos calificados como de alta dirección en algunas entidades públicas. Tal es el caso, por ejemplo, del anterior Organismo Autónomo comercial de Correos (donde había 8 contratos de alta dirección), el de RTVE (con más de 50), el de RENFE, FEVE, Agencia Industrial del Estado, Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, etc. Esas diferencias se observan también en que no sólo la primera línea de mando en la respectiva entidad tiene la condición de personal de alta dirección, sino que también los puestos de dirección territorial, sectorial o, inclusive, de subdirección, se califican como contratos de alta dirección.

Que la noción de alta dirección es un concepto dilatado en el sector público frente a su utilización en el sector privado, se observa con particular claridad en el caso de los Hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud. En este caso, a partir del Real Decreto 521/1987, por el que se aprobaba el Reglamento de estructura, organización y funcionamiento de los citados hospitales, se estableció que los puestos directivos de esos centros tendrían la consideración de personal de alta dirección. Hoy día, están vinculados por esa relación laboral especial los puestos de Gerentes de Hospitales, Directores Médicos, Directores de Gestión, Directores de Enfermería, Subdirectores Médicos, Subdirectores de Gestión y Subdirectores de Enfermería. Aquí se puede detectar con meridiana claridad la quiebra del concepto de personal de alta dirección como vértice único de la estructura, tal y como se concibe generalmente en la empresa privada. La citada normativa ha adquirido rango legal, al quedar reflejada en la disposición final sépti-

ma de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, donde se afirma que la provisión de los órganos de dirección de los centros, servicios y establecimientos del INSALUD se efectuará conforme al régimen laboral especial de alta dirección. El Decreto de 1987 fue impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y la Sentencia, dictada cuando ya estaba en vigor la Ley de Presupuestos de 1992, consideró que el citado Decreto había infringido la reserva de Ley existente en la materia, pues sólo por Ley se podía determinar qué puestos de trabajo de la Administración del Estado estaban reservados a personal laboral y exceptuados, en consecuencia, del régimen estatutario de los funcionarios públicos que es el régimen ordinario de prestación de los servicios públicos (STS 31 de enero de 1992).

F. A MODO DE CONCLUSIÓN

La pretensión de este epígrafe ha sido intentar abordar los distintos regímenes de Derecho privado que se presentan en el ámbito de la dirección pública en las Administraciones españolas. Junto a un amplio colectivo de directivos que se encuadran dentro de regímenes de Derecho público, durante los últimos años hemos visto emerger distintas figuras de directivos públicos regidas por el Derecho privado. Esto es así hasta tal punto que sólo en la Administración del Estado el número actual de directivos públicos vinculados por una relación laboral, sea especial o común, supera los tres mil efectivos, según datos de la Intervención General del Estado de 1994.

Esta huida de la dirección de las organizaciones públicas hacia el Derecho laboral (correlato de un proceso general de «huida» del Derecho público o de «privatización formal»), obedece a que, principalmente, se estima que el Derecho privado ofrece mayor flexibilidad que el Derecho público. Posiblemente las causas de esa huida sean múltiples y de difícil síntesis en esta sede. Pero todo apunta a que en el fondo del problema se puedan encontrar razones meramente retributivas, en cuanto que el encorsetamiento de las remuneraciones es menor en el ámbito privado que en el público. Tampoco cabe duda de que el recurso a fórmulas privadas de dirección encuentra su explicación en las indemnizaciones («blindajes»), que se pactan por la rescisión de determinados contratos, aspecto éste que no existe (al menos en esos términos) en los regímenes de Derecho público.

Los problemas de trasladar esas categorías del ámbito privado al sector público no son, sin embargo, pequeños. En el ámbito público se produce la confluencia de distintos factores que modulan algunos aspectos básicos de la relación en la esfera privada. En primer lugar, el carácter «atípico» del empleador, que habitualmente, como hemos

dicho, persigue unos objetivos difusos no parangonables completamente a los de la empresa privada. En segundo lugar, el sistema de reclutamiento de directivos públicos, que se encuentra todavía muy mediatizado por la variable política, en la que impera la confianza unilateral y como contrapartida la lealtad del nombrado. En tercer lugar, la propia estructura directiva del sector público, que modula notablemente la existente en el mundo privado, pues mientras que en la empresa privada el personal de alta dirección es una figura completamente excepcional, en el sector público hay casos donde prolifera numéricamente, llegando incluso a ordenarse jerárquicamente entre sí. A pesar de ello, en el sector público el personal de alta dirección convive con un amplio estrato de directivos de régimen común, cuya nota singular por excelencia es que sus puestos se proveen por un sistema de libre nombramiento o de libre designación (y, por tanto, sujetos al libre cese). Y en cuarto lugar, llama la atención cómo en numerosas entidades públicas se excepciona singularmente al personal directivo en régimen laboral de la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, mientras que tales principios son de entera aplicación al resto del personal del organismo. En este sentido, resulta complejo buscar cuál puede ser el fundamento constitucional de ese régimen de excepción.

La aplicación de la normativa laboral (sea especial o común) a los directivos públicos se está llevando a cabo, en ciertas ocasiones, modulada por determinadas previsiones que aparecen expresadas en leyes formales, en los Estatutos de las entidades o, en su caso, en los propios convenios colectivos. No cabe duda de que estos directivos públicos, al igual que los de la empresa privada, tienen una identificación de intereses con los órganos políticos que procedieron a su nombramiento. En este dato, y en otros muchos como hemos visto, se aproximan a los directivos regidos por el Derecho público. Tal vez ello aconsejara caminar en la dirección de buscar cuáles son los elementos comunes que singularizan la función directiva en el sector público, independientemente del régimen jurídico que vincule al directivo con la Administración. Sobre ello volveremos.

IV. UNA FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL. ELEMENTOS PARA UN CAMBIO

A. LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO: ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN

No se puede negar que los puestos directivos en las Administraciones públicas se encuentran en el cruce de caminos entre la política y la administración. Tampoco cabe eludir que los niveles superiores de esas

Administraciones públicas son puestos de cobertura política en diferentes sistemas comparados. Esos puestos directivos tienen, pues, una doble e inevitable faz: la política y la gerencial; ambas complementarias, y en absoluto excluyentes.

Es pauta común afirmar que la separación tradicional entre política y administración, según la distinción clásica weberiana, hace tiempo que entró en crisis (MUSSARI, 1994, 73 y ss.). Es más, se ha dicho que la división clásica del trabajo entre un político que decide y un funcionario que ejecuta, no se corresponde a la realidad actual (DUPUY-THOENIG, 1985). La complejidad de las funciones directivas en el sector público implica la necesidad de personas que combinen tanto recursos de naturaleza política como gerenciales, aunque la faceta dominante en los supuestos directivos sea, en todo caso, esta última.

De hecho, cabe individualizar, dentro del esquema organizativo de las Administraciones públicas, un nivel directivo, que desempeñe funciones de contenido eminentemente gerencial, y que se encuentra en permanente contacto con el núcleo político más duro de esa Administración. Ese nivel directivo se puede desdoblar en dos grandes estratos: a) un nivel directivo superior, cuya conexión con la política es epidérmica, lo que le dota, en consecuencia, de un perfil propio; y b) un nivel directivo inferior, cuya conexión con la política es mediata o más distante, lo que acentúa su carácter profesional. Con este diseño dual, se trata simplemente de reconocer —como indicó el Informe Picq— «que la política es un oficio y la administración otro» (INFORME PICQ, 1994).

No cabe, pues, poner en duda que en la provisión de puestos directivos correspondientes a los niveles superiores de la Administración, la autoridad política debe intervenir con ciertos márgenes de discrecionalidad en los nombramientos y en sus correspondientes ceses. Lo razonable sería, entonces, buscar un punto de encuentro entre los diferentes sistemas de cobertura de los altos puestos en la Administración pública. Hay modelos que, como el británico antes del Informe *Next Steps* de 1987, se asentaban en un sistema de profesionalización extensiva que alcanzaba hasta los niveles inferiores al Ministro; es decir, los Secretarios Permanentes y el resto de puestos directivos de los departamentos eran de provisión entre funcionarios (RIDLEY, 1987). En el polo opuesto nos encontramos con modelos como el estadounidense, que sigue siendo el paradigma del *spoils system*, aunque a partir de la Reforma Carter de 1978 se creó una estructura directiva profesionalizada conocida como *Senior Executive Service*.

Planteados el problema en otros términos, y siguiendo un esquema habitual en el análisis de la función pública (PARADA, 1994, 371 y ss.), se nos suscitaría la disyuntiva entre un sistema cerrado de función directiva o uno de carácter abierto. Por *sistema cerrado* cabría

entender aquél en el que la función directiva se ejerce en situación de monopolio por personas que provienen de la propia Administración pública. Mientras que el *sistema abierto de función pública directiva* partiría, en cambio, de presupuestos totalmente distintos: los puestos directivos de las Administraciones públicas se nutrirían de personas externas al sistema administrativo, que procediesen básicamente de la empresa privada, de los partidos políticos, de los sindicatos, etc. Esta distinción no deja de ser puramente teórica, aunque es cierto que algunos sistemas se aproximan más a los modelos cerrados de función pública directiva (por ejemplo, Francia), mientras que otros tienen una impregnación considerable de las notas que caracterizan a los sistemas abiertos (como es el caso de Estados Unidos, aunque con notables excepciones en la cúpula superior de la Administración).

Lo más operativo, tal vez, resulte optar por la articulación de sistemas mixtos de función directiva, y que, por tanto, aúnen en su seno las potencialidades profesionales del sistema cerrado y las ventajas del sistema abierto, dotando así a la estructura directiva de una necesaria flexibilidad. Asimismo, tampoco cabe descartar *a priori* la utilidad que se puede obtener de una combinación inteligente de elementos directivos de la profesionalidad con unas dosis adecuadas de discrecionalidad en la provisión de esos puestos.

No sería, pues, inconveniente considerar que para el desempeño de esos puestos directivos de primer nivel en las Administraciones públicas se exigiera una experiencia lo suficientemente amplia en el campo del sector público y/o privado, una formación complementaria contrastada en el ámbito de la gestión pública y/o privada, una titulación superior, así como otra serie de requisitos específicos que se pudieran exigir en cada caso. Tampoco estará de más realizar esos procesos de reclutamiento facilitando la libre concurrencia, mediante la oportuna publicidad de los mismos, sin perjuicio de que la decisión final (discrecional, a fin de cuentas, pero limitada por las exigencias expuestas), se adoptara por el órgano político competente.

Estas consideraciones *de lege ferenda* no impiden, pues, reconocer la peculiar posición estratégica que ocupan tales puestos directivos en la Administración, así como su evidente interpenetración con el núcleo duro de la política. Su sentido está, no en negar su potencial carácter político, sino en acentuar su perfil gerencial. Se trata de evitar, así, que los hombres políticos de profesión busquen en esos puestos de gestión directiva un refugio que les dote de unas posibilidades de supervivencia política de las que tal vez carecen en su lugar natural, esto es, en los cargos electivos (DELLA PORTA, 1995, 51).

Menos sentido tiene —si es que tiene alguno— defender que en el nivel directivo inferior de las Administraciones públicas se mantengan

esos amplios márgenes de discrecionalidad en la designación. Aquí, los directivos, sean funcionarios o laborales, no actúan como verdadera bisagra entre la política y la administración, pues sus cometidos se encuadran de lleno en esta última. No cabe tampoco afirmar que, en este caso, la politización sea una exigencia del sistema democrático, porque eso es literalmente falso. En estos puestos, la función gerencial domina por completo a la hipotética vertiente política. Lo que ocurre es que el sistema actual ha posibilitado que la política penetre hasta los entresijos de la Administración, produciendo con ello que los niveles inferiores de la Administración pública estén también en contacto con la política. Pero de la perversión del modelo actual no pueden extraerse conclusiones dogmáticas.

Con lo anterior no quiere decirse que los directivos públicos deban permanecer en sus puestos durante toda su vida profesional al margen de cuál sea su actitud y sus resultados en el desarrollo de sus tareas. Eliminar los actuales amplios márgenes de discrecionalidad en la provisión de puestos directivos por el sistema de libre designación no significa sacralizar el concurso como cauce de cobertura de esos puestos. Hay que ser conscientes de que la única manera de avanzar es la de conectar el ejercicio de las funciones directivas a los resultados obtenidos, lo que exige un notable esfuerzo de racionalización organizativa hasta ahora no iniciado; esfuerzo que implica la determinación previa y precisa de una serie de objetivos, el seguimiento de la actividad desarrollada, y, sobre todo, una correcta evaluación de los resultados.

En estos casos, pues, la apuesta por la profesionalización debe encuadrarse en los procesos de modernización de la propia organización y en los sistemas de carrera particulares de cada institución. También cuando se trate de proveer puestos directivos de nivel inferior, cabría estudiar alguna posible fórmula de reconocimiento de espacios limitados de discrecionalidad, sin que ello suponga una politización en la provisión de esos puestos. Se trataría, en definitiva, de que una vez cumplimentados una serie de requisitos de carácter preliminar, que serían los determinantes para evaluar la capacidad y mérito de los aspirantes, se permitiera un juego relativo del criterio de la confianza en aquellos puestos que debido a sus especiales características así lo exigieran, pero sin que ello suponga hacer girar la relación del directivo con la Administración en clave de confianza. Para articular correctamente esta cuestión habría que arbitrar una serie de medidas, entre las que cabe citar aquí, por ejemplo, la existencia de períodos de mandos diferentes entre los políticos y los directivos, la articulación de un «período de enfriamiento» en el cual el político no podría cesar al directivo (con el objeto de que no se deje llevar por impulsos de un primer momento), así como la evaluación de los resultados examinada en líneas precedentes.

En este sentido, se pueden tratar aquí a colación algunas recomendaciones de la Comisión Nolan recogidas en el «Borrador de código deontológico para procedimientos de nombramientos públicos», donde se incluyen las distintas fases que debe tener un proceso de reclutamiento de directivos públicos, y entre las que cabe destacar las siguientes: a) descripción del trabajo y perfil profesional (cualidades requeridas para su desempeño); b) identificación del grupo de candidatos (a través de la publicidad, búsqueda activa, bases de datos, etc.); c) selección de una terna de candidatos y elevación al Ministro u órgano encargado del nombramiento; d) elección del candidato idóneo, previa entrevista; y e) renovación no automática del cargo, condicionada al rendimiento efectivo (INFORME NOLAN, 1996, 84). Claramente se puede advertir que si algo inspira a estas medidas es el más puro sentido común. El ejercicio de funciones de responsabilidad en una organización pública debe ser realizado, a fin de cuentas, por personas capaces, y ello sólo se puede garantizar a través de un procedimiento objetivo de selección. Como expone acertadamente Carlos LOSADA en esta misma Revista, «un buen directivo no se improvisa», por lo que es necesario —a su juicio— «establecer instrumentos de planificación que permitan una optimización y correcta distribución de los recursos existentes y potenciales» (LOSADA, 1996).

B. FUNCIÓN DIRECTIVA Y FUNCIÓN PÚBLICA: LA DIFÍCIL ARTICULACIÓN

Uno de los problemas cruciales con los que tropieza cualquier evolución hacia un marco de función directiva profesionalizada en las Administraciones públicas proviene, sin duda, de las propias hipotecas que se derivan del vigente sistema de función pública. En efecto, el sistema actual de función pública presenta tal estado de deterioro, que resulta francamente difícil reconstruir sobre él ningún sistema de carrera que permita el acceso a funciones directivas.

A nuestros efectos, las rémoras que ofrece el sistema de función pública serían, sucintamente, las siguientes: a) una estructura de la función pública inapropiada para acoger en su seno un auténtico estrato de funciones directivas en la Administración pública; b) unos sistemas de acceso en los que se priman los conocimientos frente a las aptitudes, por lo que resultan inadecuados para reclutar personas con perfil directivo; c) un sistema de carrera prácticamente inexistente, donde los cuerpos superiores pueden tardar unos pocos años en alcanzar los grados correspondientes al máximo nivel; d) una carencia absoluta de planes de carrera, con lo que el avance en la Administración se efectúa de modo personalizado y caótico; e) unos programas formativos de directivos, desconectados de la realidad estructural, y sin posi-

bilidad alguna de transformarse en ofertas coherentes; y f) un sistema retributivo rígido, desincentivador, y desligado de las responsabilidades efectivas en clave de resultado.

Con este cuadro descrito, las posibilidades de articular una función directiva profesional son, sencillamente, ilusorias. La única posibilidad sería que la esperada reforma de la función pública, que se debe materializar a través de la aprobación definitiva del Estatuto de la Función Pública, sirviese para impulsar una reforma paralela de la función directiva en las Administraciones públicas (ARENILLA, 1995; CANALES ALIENDE, 1996). Reforma paralela que, a nuestro juicio, no debiera ir inserta en el Estatuto de la Función pública, sino en una normativa *ad hoc*, pues las singularidades que ofrece el trabajo directivo aconsejan, de una vez por todas, la elaboración de un Estatuto de los directivos públicos. Abunda en la idea expuesta el dato de que incluimos dentro de la noción de directivo público a un amplio abanico de categorías que se rigen, como hemos visto, por regímenes jurídicos muy distintos del propiamente funcionarial. Es por ello que la pretensión de recoger el régimen jurídico de los directivos públicos en el Estatuto de la Función Pública, terminaría por arruinar la posibilidad de establecer un mínimo común normativo aplicable a las funciones directivas en el sector público.

Todo lo anterior no impide reconocer que la función directiva debe estar también imbuida por los principios constitucionales de imparcialidad y de eficacia, así como, en distinto grado, por los de igualdad, mérito y capacidad. La imparcialidad sólo se puede garantizar a través del relativo alejamiento del directivo público de la política y de su correlativa autonomía de gestión. En efecto, la imparcialidad conduce, necesariamente, a reconocer en favor de los directivos públicos espacios exentos de interferencias políticas y, en consecuencia, ámbitos propios de gestión responsable; espacios y ámbitos que variarán en intensidad dependiendo de que se trate de directivos que se incluyan en el círculo superior (altos cargos y personal de alta dirección) o, por el contrario, en el círculo inferior de funciones directivas (directivos en régimen funcionarial o laboral).

En el primer caso, la imparcialidad se relativiza algo por los amplios márgenes de discrecionalidad en la designación, mientras que la eficacia cabría predicarla de su profesionalismo acreditado por el cumplimiento de las exigencias que antes señalábamos de experiencia, titulación y formación complementaria. No cabe duda de que esos márgenes de discrecionalidad erosionarían también algo los principios de igualdad, mérito y capacidad, pero no hasta el punto presente de anularlos en su totalidad. Además, cabe predicar una virtualidad relativa de estos principios, al menos en cuanto representan límites a la discrecionalidad, pues ésta —de seguirse el modelo que proponemos—

se ejercería sobre una elección previa de candidatos reclutados en función de su perfil profesional.

En el segundo nivel directivo, sin embargo, la aplicación de los principios constitucionales debería ser, a nuestro juicio, la pauta común; la neutralidad, por tanto, se garantizaría mediante el reconocimiento de que el directivo es elegido únicamente por sus capacidades (excluyéndose completamente el reclutamiento político). El directivo, en el ejercicio de sus funciones, debe actuar con estricta neutralidad, pero a su vez se le tiene que garantizar una inmunidad efectiva frente a los impulsos de la política; es decir, la garantía de neutralidad implica también proteger al directivo de los distintos cambios políticos que se produzcan en la Administración, cambios que, en principio, no deben afectar a su *status* profesional (AUBY-AUBY, 1993). En este supuesto, los principios de igualdad, mérito y capacidad, tendrían un despliegue efectivo mucho más intenso que en el supuesto anterior; intensidad que, no obstante, no alcanzaría los grados de completud que ofrece en los puestos que se encuadran en el seno de la función pública ordinaria.

C. FUNCIÓN DIRECTIVA Y MODERNIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA REVALORIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La práctica totalidad de los programas de modernización de las Administraciones públicas de nuestro entorno ha hecho hincapié en la trascendencia del estrato directivo de las organizaciones públicas y en el importante papel que éste juega en todo proceso de cambio. La modernización se ha concretado, entre otras cosas, en una devolución de protagonismo en favor de la instancia directiva, proceso que se ha vehiculado dotando a los directivos públicos de una autonomía real de gestión y exigiéndoles una responsabilidad por los resultados obtenidos. Así, por ejemplo, la iniciativa *Next Steps* en Gran Bretaña, la renovación del sector público en Francia o la reforma de la *dirigenza* en Italia, han insistido de una u otra forma, y con mayor o menor intensidad, en este dato.

En efecto, la idea de responsabilidad ha sido, sin duda, el eje vertebrador de todas las medidas de modernización del sector público de esos países (ECHEBARRÍA, 1993). El directivo se convierte de ese modo en un impulsor del cambio, así como en un agente de cambio en las Administraciones públicas. Su proximidad a las posiciones de liderazgo político, así como su fuerte capacidad de influencia, hacen de esta figura una pieza maestra de indudable relieve para la aplicación de cualquier programa de modernización en el sector público.

Se ha producido, por tanto, una verdadera revalorización del papel del directivo público, que se acrecienta ante el contexto complejo en el que desarrollan sus funciones las organizaciones públicas. Los retos de una sociedad en constante mutación obligan a buscar fórmulas organizativas flexibles y exigen un perfil profesional de los directivos públicos insospechado hace algunos años.

Esta situación sumariamente descrita no ha tenido, sin embargo, el eco necesario en las Administraciones públicas españolas. La modernización, como bien apuntara el profesor NIETO, se ha pretendido hacer aquí «sin tocar lo más mínimo el fondo de las cosas, utilizando un lenguaje mimético que evoca (sólo evoca) los movimientos de los demás países. España —concluía este autor— se ha alineado con sus compañeros europeos pero únicamente de forma nominalista» (NIETO, 1992 y 1996-b). Y efectivamente así es, los programas de modernización de las Administraciones públicas españolas (del Estado y de las Comunidades Autónomas) han ido poco más allá de la pura retórica, sin apenas introducir elementos que supusieran cambio alguno en las estructuras, en el funcionamiento o en el empleo público (CASTELLS, 1992, 30-31). Este inmovilismo se ha hecho particularmente acusado en lo relativo a las funciones directivas en el sector público. En este terreno, sí que las medidas no han pasado nunca el umbral del mero anuncio.

En efecto, en todos los programas de modernización, incluso en programas de Gobierno, en diferentes comparecencias ante las Cámaras de Ministros y Consejeros competentes por razón de la materia, así como en innumerables declaraciones periodísticas, la función directiva de las Administraciones públicas ha sido siempre objeto de atención prioritaria, configurando uno de los remedios más idóneos para solucionar los distintos males que aquejan a nuestro sector público. Recientemente, por ejemplo, el Ministro de Administraciones Públicas en una comparecencia ante el Senado para explicar los proyectos de su Departamento en relación con la función pública, decía lo siguiente: el Estatuto básico de la función pública, entre otras cosas, debía contener el «sistema de ordenación profesional, examinando dos puntos fundamentales: los grupos de clasificación y la estructura de cuerpos y escalas; la carrera profesional... *y al mismo tiempo debe darse un tratamiento específico a la carrera del personal directivo*» (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Interior y Función Pública, VI Legislatura, año 1996, núm. 39, pág. 6). Repárese, en todo caso, que ese tratamiento del personal directivo se encuadra en el Estatuto de la función pública, lo que supone una perspectiva enormemente reduccionista de lo que es la función directiva en nuestras Administraciones públicas, en cuanto aborda un único régimen jurídico de función directiva (el directivo funcionario) prescindiendo del resto.

Una tentativa de incorporar la figura de los directivos públicos a nuestro ordenamiento jurídico se produjo al final de la pasada legislatura, cuando —como es conocido— se presentó el proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En ese proyecto socialista se incluía la figura del «directivo público» en la Exposición de Motivos de la Ley. Sorprende, sin embargo, el silencio de la LOFAGE sobre la noción de directivos públicos, máxime cuando el texto de la Memoria sí que hace mención a este concepto (tal vez porque las prisas no permitieron retocarlo o suprimirlo): «La separación entre los ámbitos de decisión políticos y administrativos —dice la Memoria— circunscribe a los órganos administrativos y a sus responsables *en su condición de directivos públicos* (Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos, Subdirectores Generales) a la ejecución de los programas y directrices del Gobierno con arreglo a criterios de profesionalidad, y en un marco de responsabilidad por la gestión. Todos ellos —concluye—, salvo los Subdirectores Generales, *añaden a la condición de directivos públicos la de altos cargos*». Ni que decir tiene que este concepto de directivo público, a pesar de corresponderse con el titular del órgano directivo, en nada ayuda a clarificar efectivamente una noción depurada de lo que sea en verdad un directivo; pues al incluir en su seno a altos cargos (Subsecretarios y Directores Generales, por ejemplo) con funcionarios directivos (Subdirectores Generales), mezcla dos tipos de regímenes jurídicos (que actualmente son muy diferentes) y no delimita con exactitud una noción precisa de lo que sea un directivo público.

La importancia de la función directiva ha sido, no obstante, permanentemente recordada en numerosos programas formativos de diferentes instituciones públicas encargadas de tales menesteres (INAP y sus homónimos autonómicos). Así, por ejemplo, un denominado «Documento Marco del Instituto Nacional de Administración Pública» incidía reiteradamente sobre el importante papel de los directivos en la organización y la necesidad de ofrecer un marco organizativo a la carrera profesional (*Documentos INAP* núm. 2, *Modernización y cambio en las Administraciones Públicas. La misión del INAP*, Madrid, 1995). En todos los programas formativos de directivos públicos se ha puesto un énfasis especial en transmitir conocimientos y técnicas del *management* a personas que ocupaban puestos nucleares en el sector público. Los problemas que presentan estos programas formativos son básicamente de dos tipos: por un lado, tal y como decíamos, la carencia de estructuras directivas profesionalizadas hace prácticamente inoperativo el sistema, pues se están formando cuadros que mañana no sabemos si seguirán ocupando esos puestos directivos, lo que hace materialmente imposible diseños de

carrera, la socialización de directivos o la implantación de una serie de valores comunes (LOSADA, 1992); y, por otro, en la enseñanza del *management* en el sector público se está produciendo el fenómeno que ha sido descrito como de la «reinención periódica del agua caliente», es decir, la falta de continuidad en la formación y las constantes vueltas a lo mismo, generan incredulidad y escepticismo en los altos funcionarios (GIBERT-THOENIG, 1993, 3 y ss.). Del mismo modo, este tipo de programas, son utilizados con frecuencia por lo que se conoce como «el profesional de la formación»; es decir, por aquellos funcionarios o directivos que tienen como hábito asistir a todo tipo de cursos que se oferten, independientemente de los requerimientos puntuales de su respectiva organización.

Lo cierto es que se ha perdido un tiempo magnífico. La atonía e incertidumbre que ha marcado la vida político-administrativa española durante los últimos años ha influido necesariamente en el parón ostensible de este tipo de medidas. Mientras que en Francia, por ejemplo, la alta función pública ha sido objeto de una profunda reflexión vehiculada a través de varios Informes (recientemente PRADA, 1993; y PICQ, 1994), en nuestro país estas cuestiones únicamente han preocupado a un sector doctrinal particularmente sensible a la importancia del tema (PRATS, 1992; ECHEBARRÍA, 1993; ORTEGA, 1992; SÁNCHEZ MORÓN, 1994; LONGO, 1995 y 1996; LOSADA, 1996).

En España, el objetivo de articular una función directiva con responsabilidad gestora pasa por un amplio y complejo abanico de medidas de difícil síntesis en esta sede (un conjunto de «recomendaciones para una eventual política de directivos» públicos, que coincide bastante con lo que aquí se defiende, se contempla en el artículo de Carlos LOSADA en esta misma Revista). En primer lugar, es pertinente huir de las tradicionales recetas consistentes en importar lo que otros países han hecho en un sistema administrativo muy concreto, con una historia determinada y con una cultura administrativa, generalmente, también distinta. Este tipo de experimentos suelen resultar un fracaso estrepitoso, y además generan más desorden del que había con anterioridad. Hay que actuar conociendo, primero, cómo están las cosas en nuestro entorno administrativo, y, después, aplicando remedios que sean operativos y se encuentren en consonancia con nuestro sistema político-constitucional, nuestras organizaciones públicas y nuestra función pública. Se trata, simplemente, de diagnosticar certeramente cuáles son los males que aquejan a esa organización, articulando acto seguido medidas coherentes con el sistema político-administrativo, la cultura administrativa imperante y la estructura en la cual deben operar.

En segundo lugar, hay que ser conscientes de la realidad administrativa compleja en la que el directivo público actúa. No hay, efectiva-

mente, un modelo unívoco de directivo público, pues en función de la organización concreta en la que desarrolle sus tareas, las capacidades directivas exigidas y los requerimientos concretos, el directivo público sufrirá inevitables modulaciones. Es cierto, no obstante, que existe un fondo común que puede asemejar el ejercicio efectivo de las funciones directivas, pero no lo es menos que el sector público ofrece una pluralidad tremendamente heterogénea de situaciones que matizan hasta extremos insospechados ese fondo común. Piénsese, por ejemplo, en las funciones directivas que se deben ejercer en la Administración del Estado en el marco de un modelo de acusada descentralización política. Esas funciones debieran ir dirigidas al desempeño de tareas estratégicas, relacionadas con el estudio, la planificación, la prospectiva y la evaluación. Sin embargo, llama poderosamente la atención que, a pesar del intento proceso de descentralización política que se ha producido en los últimos quince años, la estructura de altos cargos de la Administración del Estado se haya multiplicado por dos, manteniendo, asimismo, las tradicionales áreas de carácter ejecutivo, cuando las competencias que ostentan sus respectivos Departamentos carecen de tales atribuciones administrativas que, por regla general, han sido transferidas a las Comunidades Autónomas. Otro ejemplo de lo expuesto, aunque de distinto signo, serían las funciones directivas ligadas a las Administraciones típicamente prestacionales. En estos momentos este tipo de funciones son ejercitadas principalmente por las Administraciones autonómicas y locales, y no cabe duda de que su correcto desempeño requiere de un directivo público con un perfil más gerencial; es decir, de un gestor que a los conocimientos sectoriales añada una serie de habilidades típicas del directivo clásico.

Esta cuestión fue analizada en su día por Carlos LOSADA, quien puso de relieve que en los puestos directivos en las Administraciones públicas se podían distinguir tres componentes, y que dependía de cuál de ellos fuera el dominante para que se requiriese un perfil de directivo más o menos marcado según los casos. En primer lugar, se podía detectar un *componente técnico-profesional*, que se daba de forma prioritaria en puestos directivos muy ligados a determinadas profesiones (por ejemplo: Director de lo Contencioso-administrativo, de provisión entre personas con la formación jurídica contrastada; Jefe de la Oficina Técnica, de cobertura preferente entre Arquitectos o Arquitectos Técnicos, en su caso). En segundo lugar, en la mayor parte de los puestos directivos se advierte la existencia de un *componente sectorial*, que requiere un conocimiento del área en la que el directivo público desarrolla su trabajo (por ejemplo: un Director de Prisiones; un Director de Educación Secundaria; etc.). Y en tercer y último lugar nos encontraríamos con el *componente directivo*, en el que se encuadrarían las funciones que deben desarrollarse, con mayor o menor intensidad,

en la práctica totalidad de los puestos de alta dirección y en los puestos directivos ordinarios, y que LOSADA reconduce a los distintos análisis de las funciones directivas efectuados, entre otros, por Rose Mary STEWART, Henry MINTZBERG y John P. KATTER (LOSADA, s/f).

La disección de cuáles son los componentes más relevantes de la función directiva en el ámbito de lo público, ofrece la virtud de ponernos en contacto con una realidad efectivamente muy dispar, y advertirnos de que los niveles directivos en el sector público disponen de distinta intensidad directiva y requieren, asimismo, unas exigencias de conocimiento también diferentes. Pero, a nuestro juicio, este análisis de los hipotéticos componentes de la función directiva en el sector público resultaría incompleto si no se añade un dato preliminar: en nuestras Administraciones públicas hay niveles directivos que tienen (o deben tener) un alto componente estratégico, lo que reclama adecuar los perfiles profesionales de los directivos y, en consecuencia, su propia formación, a esas exigencias. Esta situación ciertamente contrasta con un mayor número de directivos públicos que deben disponer de un perfil más gerencial, pero no exime de contemplar ese núcleo directivo estratégico del sector público como la pieza central de la alta dirección en nuestras Administraciones públicas. Esta idea fue defendida por DROR hace algún tiempo, quien hacía mención a la necesidad de capacitar a los altos cargos gubernamentales en cuanto nervio de la gobernación (DROR, 1993-a, 277 y ss.).

Así, no se puede dudar que tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas necesitan un núcleo de directivos con funciones estratégicas que tengan una formación general muy completa, con un tronco común de conocimientos necesarios para todo tipo de altos funcionarios: Derecho, hacienda pública y economía, *management*, idiomas, etc. Con ese sustrato básico, luego podrá, según los casos, especializarse. Mientras que, si se trata de Administraciones más prestacionales, sin perjuicio de una base de conocimientos mínima sobre el tronco común descrito, se debe prestar más atención a los ámbitos sectoriales y a los campos tradicionales específicos de toda organización prestadora de bienes públicos: *management* público, recursos humanos, gestión presupuestaria, contratación, tecnologías de la información, etc.

En conclusión, el desafío de la modernización de las Administraciones públicas plantea de inmediato la necesidad de una función directiva con responsabilidades gerenciales, que sea capaz de asumir los nuevos retos que se plantean en el complejo escenario público del futuro. Tal función directiva se encuentra ausente del panorama político-administrativo español. Ni la Administración del Estado, ni las Administraciones autonómicas, ni siquiera la Administración local, han sido capaces de construir una estructura directiva profesionaliza-

da. La política sigue invadiendo la mayor parte de los espacios de dirección de las Administraciones públicas, provocando que las políticas de modernización iniciadas se conviertan en medidas huecas. Hay que ser, por tanto, conscientes de que resulta muy difícil avanzar en un proceso de modernización del sector público cuando el estrato directivo sigue anclado en las pautas de reclutamiento propias de los orígenes del Estado liberal.

D. A MODO DE CONCLUSIÓN. HACIA UN ESTATUTO DE DIRECTIVOS PÚBLICOS: LA NECESIDAD DE ESTRUCTURAR UNA FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Si se quiere caminar hacia la articulación de una función directiva profesional en las Administraciones públicas, tal operación debe enmarcarse, en primer lugar, en un complejo proceso de cambio en el que intervienen infinidad de factores y no pocas incógnitas. En este punto, la gestión del cambio es uno de los puntos centrales del proceso descrito (ECHEBARRÍA, 1988; LOSADA, 1996).

Obviamente, cambiar el sesgo tradicional de la función directiva en las Administraciones públicas españolas y crear por tanto una estructura directiva asentada sobre bases nuevas, exige necesariamente responder a tres preguntas básicas: *por qué se cambia, cómo se cambia y hacia qué horizontes se dirige el cambio*. Sin tener meridianamente claras las respuestas a esas preguntas, nada se podrá avanzar en la dirección indicada.

En las páginas anteriores se han puesto de manifiesto las notables deficiencias que plantea el actual sistema de directivos públicos en el sector público español. El diagnóstico no puede ser más negativo: politización estructural, amplia discrecionalidad política en los nombramientos y ceses, carencia de criterios que garanticen la profesionalidad y la objetividad, inflación de niveles directivos, fragmentación de regímenes jurídicos que regulan la función directiva, etc. No pensamos que haya que insistir mucho en la necesidad de reformar ese estado de cosas. Al porqué del cambio se le ha dado, pues, cumplida respuesta en este trabajo.

Se han traído también aquí a colación, siquiera sea de forma esbozada, los objetivos finales que debiera tener un proceso de cambio de la función directiva en el actual panorama administrativo español: una separación más nítida entre lo que es el ámbito de la política y el de la administración o, si se prefiere, un mejor deslinde entre funciones políticas y funciones gerenciales; una articulación de la función directiva en dos estratos básicos, el nivel superior o político-administrativo, y el nivel inferior o gerencial; una profesionalización de ambos niveles

directivos, mucho más acusada y exigente en el segundo de los casos, con un destierro de la discrecionalidad política absoluta como forma de designación de los puestos de naturaleza directiva; una introducción de la cultura de la responsabilidad gerencial en el sector público, mediante la articulación de contratos programa y la evaluación periódica de objetivos; y, en fin, una mínima homogeneización de los diferentes estatutos que rigen esa función directiva en el sector público, que acabe con el estado de confusión actual existente.

Nos quedarían por exponer algunas ideas sobre cómo se debe llevar a cabo este proceso de adecuación o reforma. Debe quedar claro que nuestra intención es, única y exclusivamente, limitarnos a aportar algo de luz a un ulterior debate que posiblemente no tardará en abrirse sobre este tema. Y en esta dirección se puede afirmar que cualquier estrategia de cambio en este ámbito pasa necesariamente por deslindar los aspectos sustantivos o materiales de los meramente formales.

Efectivamente, no cabe duda de que cualquier medida que pretenda la articulación de una función directiva en las Administraciones públicas debe partir por reconocer las dificultades enormes que acarrea un proceso de ese tipo. Cualquier modificación en el estrato directivo de las Administraciones públicas implica —y esto es lo importante— una alteración de los equilibrios internos de poder en el seno de la estructura. Es, por tanto, previsible, que ante un proceso de cambio de tal magnitud se produzcan ciertas resistencias por parte de determinados segmentos del poder político o, incluso, de la propia burocracia.

En nuestro caso, la emergencia de una estructura directiva en el sector público implica reconocer dos grandes lastres que condicionan cualquier medida al respecto: por un lado, la más que evidente colonización de los espacios político-administrativos por la clase política (es decir, por los partidos políticos); y, por otro, la tendencia innata a ofertar soluciones que pasan por la burocratización (o funcionarización) del escalón directivo de nuestras Administraciones públicas. Entre ambas posiciones antagónicas hay que situar los posibles remedios al problema indicado, partiendo de que cualquier solución drástica que se quisiera ofrecer como vía de recambio está condenada al más absoluto fracaso. Se trata, pues, de adoptar una estrategia de cambio a largo plazo y sin excesivas rupturas traumáticas, pero que sea gradual y dirigida a unos objetivos previamente marcados. En ese proceso, las transacciones serán necesarias, así como será imprescindible no pretender hacer la reforma a pesar de los políticos y por encima de los funcionarios. La historia administrativa está plagada de fracasos de procesos de reforma imbuidos de tecnocratismo o inspirados únicamente en medidas contra los funcionarios. La concertación en las medidas de cambio será, pues, imprescindible para el éxito de éstas.

Como ha estudiado la doctrina que se ha ocupado de estos temas (METCALFE-RICHARDS, 1990; CROZIER, 1991; PRATS, 1992; ECHEBARRÍA, 1993), todo proceso de cambio en la Administración pública implica necesariamente un liderazgo político innegable que impulse ese cambio, así como unos agentes del cambio que lo mantengan y desarrollen. El ejemplo británico es, tal vez, una experiencia evidente en este sentido, pero se podrían añadir aquí los casos de Francia (con Rocard, principalmente) y Estados Unidos (Clinton-Al Gore) como ejemplos en los que también el proceso de modernización del sector público ha recibido un impulso evidente por parte de los mandatarios políticos. Cualquier proceso que busque la introducción de una función directiva en las Administraciones públicas exigirá ese liderazgo político si pretende salir adelante. El impulso inicial, en clave política, será tanto más fuerte cuanto más cerca del poder real se sitúe el nivel orgánico que deba materializar el proceso de cambio.

Tampoco se puede dudar de que la implantación de una función directiva en el ámbito público debe ser una tarea que tiene que estar acompañada por un cambio de la cultura administrativa (u organizativa, si se prefiere), por la interiorización de una serie de valores diferentes, así como por la introducción de numerosas técnicas que coadyuven a la correcta articulación de ese estrato directivo: programación por objetivos; evaluación de políticas; cultura de la responsabilidad; etc. La clave posiblemente se encuentre en arbitrar un sistema que conecte el desarrollo de tareas directivas con el cumplimiento de objetivos previamente marcados, y esta pretensión puede alcanzarse —como ya existen otras experiencias que lo atestiguan— a través de la instauración de una cultura de responsabilidad gerencial.

Pues bien, todo ese proceso de cambio sustancial tiene que estar necesariamente acompañado por un reflejo formal. Es más, muchas medidas, con un contenido claramente material, irán dirigidas principalmente a preparar un cambio que formalice un nuevo estado de cosas en el ámbito de la función directiva en el sector público. A tal efecto, nada se avanzaría si ese cambio sustantivo no se refleja en el plano normativo, como tampoco se avanzaría un ápice si únicamente pretendemos configurar una función directiva en las Administraciones públicas a través de una reforma meramente legislativa. Las lecciones extraídas de los viejos procesos de reforma administrativa de la década de los sesenta y setenta, nos advierten que las reformas que se asientan únicamente sobre la legislación están condenadas al fracaso (PRATS, 1992; KLIKSBERG, 1989).

Francisco LONGO ha hecho hincapié, refiriéndose al fortalecimiento de la función directiva en determinados países al hilo de los procesos de modernización, en que en muchos casos las «nuevas regulaciones configuran un estatuto diferenciado para los directivos públicos,

distinto del que se aplica a los políticos y del que regula la función pública ordinaria» (LONGO, 1996, 22). Efectivamente, es en este punto en el que cabe situar correctamente el problema expuesto. La configuración de un estatuto singular de los directivos públicos, convenientemente formalizado, no es sino expresión legítima de la singular posición que ocupa ese personal en el marco de la gestión de los recursos humanos de las Administraciones públicas.

Todo lo anterior no es óbice para que se adopte una estrategia combinada, y se preste la atención debida al plano de la formalización del cambio, esto es, a su traducción normativa. Y, en este sentido, se hace preciso señalar que es relativamente urgente retomar el tema de la función directiva y proceder a elaborar un *Estatuto de los Directivos Públicos* que formalice la distinta posición en la estructura de este escalón estratégico en las Administraciones públicas. Es, pues, necesario clarificar cuáles son las relaciones entre el núcleo político estricto y el estrato directivo o gerencial, así como es importante articular ese hipotético nivel directivo con el empleo público. En consecuencia, esta pieza maestra (la función directiva) tendría que encajar en una determinada organización y ensamblarse, asimismo, en el seno del subsistema de función pública. En consecuencia, sería un planteamiento absolutamente irreal pretender reformar la estructura directiva de las Administraciones públicas españolas prescindiendo de sus inevitables conexiones con el núcleo político (por arriba) y con el subsistema de función pública (por abajo).

Elaborar un Estatuto de Directivos Públicos es una tarea que exige, en primer lugar, una decisión política; decisión que, dicho sea de paso, parece haber sido descartada por el Gobierno del Partido Popular. En efecto, el Gobierno no ha apostado por la elaboración de una normativa específica que reformule el papel de la alta Administración en España, sino que enmarca la reforma de ésta dentro del marco general de medidas que deben abordar la reforma de la Administración pública. De tal modo, que una vez más, la función directiva de las Administraciones públicas se fractura en distintos regímenes jurídicos regulados por normas dispersas: los órganos políticos o superiores se regularán en la futura Ley del Gobierno; los «órganos directivos» (al menos los que gozan *también* de la condición de altos cargos) en la LOFAGE; y la función pública directiva se contemplará en el futuro Estatuto de la Función Pública (sin perjuicio de alguna referencia incidental a los Subdirectores, y a su singular posición, que se efectúa en la LOFAGE). Pero los citados son únicamente, como ya sabemos, los regímenes de función directiva de Derecho público, a ellos debemos añadir los regímenes de Derecho privado que siguen incólumes. Nada, pues, ha cambiado en el fondo del problema expuesto, tal vez se hayan añadido algunos factores de clarificación junto con otros de mayor incertidumbre.

Lo cierto es que la LOFAGE omite cualquier referencia a ese hipotético Estatuto de directivos públicos, a pesar de que durante la tramitación parlamentaria de la Ley se oyeron voces insistentes (eso sí, por parte de la oposición política) que abundaban en la pretensión de recuperar esa idea de elaborar un Estatuto de directivos públicos que articulase una auténtica profesionalización de la función directiva de nuestras Administraciones públicas. Valga como muestra una de las numerosas intervenciones en este sentido de la Diputada Rubiales Torrejón: «Creemos —decía la Diputada— que no es suficiente equiparar la profesionalización de la Función Pública con que algunos cargos directivos sean funcionarios públicos. Por eso pedimos que, en el plazo de seis meses desde la publicación de esta ley, el Gobierno presente *un proyecto de ley regulador del Estatuto del personal directivo de la Administración del Estado y de sus organismos públicos*» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VI Legislatura, núm. 109, pág. 2965). El portavoz del Partido Popular en el citado debate omitió en todo momento hacer cualquier referencia, por mínima que fuese, a esa cuestión, pues la apuesta gubernamental parecía estar definitivamente hecha: mantener, con ligeros retoques, el *status* actual de regímenes jurídicos de función directiva en nuestras Administraciones públicas, y abordar este problema únicamente desde la óptica (completamente reduccionista) del futuro Estatuto de la Función Pública.

En cualquier caso, aun en el supuesto improbable de que tal operación legislativa se hubiese llevado a cabo, se debe subrayar que su puesta en marcha tendría que haber superado, en segundo término, limitaciones innegables. En efecto, no se cambia tan fácil de una estructura directiva como la presente a una función directiva profesional en el sector público. La primera limitación es, sin duda, de carácter cultural, o si se prefiere de valores. Acabar con las prácticas clientelares en el ámbito de lo público, no es algo que pueda lograrse en breve plazo. Hay que superar, además, limitaciones derivadas de la complejidad político-administrativa que ofrece nuestro escenario público, sobre todo teniendo en cuenta que nos encontramos en un Estado de estructura compuesta con diferentes niveles de gobierno y con distintas competencias. También habría que tener muy presente las variopintas misiones que se realizan por nuestro sector público y los requerimientos singulares de directivos públicos apegados a exigencias sectoriales concretas. Y las limitaciones organizativas no serían menores, como tampoco lo hubiesen sido todas las relativas a la conexión entre función directiva y empleo público.

No obstante, la incapacidad evolutiva o, si se prefiere, la impronta inercial de la Administración del Estado no debe desanimarnos. Posiblemente, la macroestructura organizativa que conocemos como

Administración del Estado tenga una solución muy compleja a la mayor parte de sus problemas estructurales. Y en esto la función directiva no es ninguna excepción. Afortunadamente, la descentralización política permite que, al menos, las Comunidades Autónomas puedan intentar articular una función directiva de su sector público inspirada en criterios más racionales y operativos. Ciertamente que si las Comunidades Autónomas pretenden establecer un Estatuto homogéneo para los directivos públicos, hay (o puede haber) algunos problemas de carácter competencial, ligados básicamente a la competencia del Estado de establecer, por ejemplo, *la legislación* en materia laboral o mercantil. Sin embargo, se puede apostar por la existencia de márgenes razonables de capacidad normativa para que las Comunidades Autónomas establezcan Estatutos propios del personal directivo que sirvan de referente obligado a sus Administraciones locales y de ejemplo a seguir por una Administración del Estado que camina torpemente en la dirección de modernizar sus estructuras. La duda estriba en saber si las Comunidades Autónomas podrán romper, de una vez por todas, con esas reiteradas actitudes miméticas que les hacen reproducir en esencia lo que ya ha sido establecido en sede estatal.

En cualquier caso, más que los problemas formales, el Estatuto de los Directivos Públicos deberá afrontar cuestiones sustantivas o de contenido. A nuestro juicio, ese contenido del Estatuto debería ser de mínimos, en el sentido de que pudiera ser adaptado a las diferentes exigencias que se plantean en el sector público. Un Estatuto que aglutinara en su seno una serie de directrices y principios aplicables a cualquier directivo que desarrollara sus funciones en el sector público, ya fuera en régimen privado o público. Un Estatuto que afrontara de una vez por todas la estructura de la función directiva en nuestras Administraciones públicas, desdoblándola ésta en dos grandes ámbitos: el nivel directivo superior y el nivel directivo intermedio. Un Estatuto que estableciera, también de una vez por todas, una serie de requisitos mínimos para acceder a la condición de directivo público (titulación, formación previa, experiencia, etc.). Un Estatuto que sentara los criterios de selección de los directivos, reduciendo notablemente los márgenes de discrecionalidad en la provisión de los puestos de dirección, y generalizando los principios de libre concurrencia, mérito y capacidad. Un Estatuto que articulara programas de formación previa y continua para directivos públicos conectados con las necesidades de la organización y con los planes de carrera. Y un Estatuto de directivos públicos, en fin, que se asentara sobre criterios de responsabilización de los directivos y conectara el desempeño de las tareas con el sistema de retribuciones, acabando con el actual sistema rígido de retribuciones. Un Estatuto, en síntesis, para la España del siglo XXI, inmersa en la Unión Europea y en la globalización de los

mercados, que buscara la emergencia de un directivo público cuya profesionalidad fuera contrastada y que sirviera para fortalecer la legitimación de la Administración pública y prestar un mejor servicio a todos los ciudadanos.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALBAESE, A., TORRICELLI, A. (1993): «La dirigenza pubblica», *Giornali di diritto e di relazioni industriali*, núm. 59-60, 3-4.

ALEMANY ZARAGOZA, E. (1994): *La relación laboral del directivo. Contratación y extinción. El contrato blindado*, Pamplona.

ALONSO OLEA, M., CASAS BAAMONDE, M.E. (1995): *Derecho del Trabajo*, Madrid.

ALONSO UREBA, A. (1988): *La sociedad mercantil de capital como forma de la empresa pública local*, Madrid.

ARENILLA SÁEZ, M. (1995): «La estructura de la Administración pública. Análisis, evaluación y propuestas», en A. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (Director), *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, Madrid.

ARIÑO ORTIZ, G. (1993): «La nueva empresa público-privada: ¿ilusión o realidad?», *Cuenta y Razón*, núms. 78-79.

ARIÑO ORTIZ, G., LÓPEZ DE CASTRO, L. (1994): *¿Privatizar el Estado? Un retroceso en el camino de la Historia o la antítesis del Estado de Derecho*, Madrid.

ARROYO YANES, L.M. (1994-a): «La Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la reforma de la función pública», en AA.VV., *Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Madrid.

ARROYO YANES, L.M. (1994-b): *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia.

AUBY, J.M., AUBY, J.B. (1993): *Droit de la fonction publique*, París, 2ª ed.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1988): «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1990): *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I, 2ª ed., Madrid.

BAR CENDÓN, A. (1985): «La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica», en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona.

BARCELONA LLOP, J. (1991): «Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y reserva de ley en el artículo 103.2 de la Constitución)», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, III, Madrid.

BELTRÁN VILLALVA, M. (1994): «La reorganización de la estructura del Estado (1982-1993)», en AA.VV., *V Informe sociológico sobre la situación social de España*, vol. I, Madrid.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A. (1994): *Las Administraciones independientes*, Madrid.

BISBAL I MÉNDEZ, J. (1992): «Servicios públicos e iniciativa económica pública», FONT I LLOVET, T. (Director), *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid.

BODIGUEL, J.L. (1988): «Francia», en AA.VV., *Le relazioni fra amministrazione e partiti*, vol. II, Milán.

BODIGUEL, J.L. (1996): «Los políticos y la modernización de la Administración francesa», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 45-II (Monográfico sobre «Experiencias de Modernización en las Administraciones Públicas»).

BORRAJO DACRUZ, E. (1985): «El personal de alta dirección en la empresa», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 22.

BORRAJO INIESTA, I. (1993): «El intento de huir del Derecho Administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78.

BRAS, J. PH. (1988): «La haute fonction publique dans les pays industrialisés: recrutement et carrière», en AA.VV., *La Haute Fonction Publique en Belgique et dans les pays industrialisés, recrutement, carrière et formation*, Bruselas.

BUTLER, R. (1993): «The evolution of the civil service. A progress report», *Public Administration*, vol. 71.

CÁDIZ DELEITO, J.L. (1987): «Notas sobre la carrera profesional del funcionario público», *Documentación Administrativa*, núms. 210-211.

CANALES ALIENDE, J.M. (1996): «El directivo público», *Actualidad Administrativa* núm. 7.

CARCASSONE G. (1987): «La souhaitable neutralité», *Pouvoirs*, núm. 40.

CARLASSARE, L. (1974): *Amministrazioni e potere politico*, Padova.

CASSESE, S. (1993): «Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego», *Revista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. 3.

CASTELLS ARTECHE, J.M. (1992): «Notas póstumas sobre la reforma de la Administración pública española», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34-II.

CASTELLS ARTECHE, J.M. (1996): «El actual proceso de reforma administrativa en la Administración Pública vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II (Monográfico sobre «Experiencias de Modernización Administrativa»).

CHAGNOLLAUD, D. (1994): *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIIIe-XXe siècle*, París.

CORTÉS, C. (1991): «El directivo en la empresa pública», en G. VIDAL CARUANA (Director), *El cambio laboral en la década de los noventa*, Madrid.

CROZIER, M. (1991): *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, 2ª ed., París.

CUENCA VALDIVIA, M. (1991): «El directivo en la empresa pública», en VIDAL CARUANA, G. (Director), *El cambio laboral en la década de los 90*, Madrid.

DE BAECQUE, F., QUEMONNE, J.L. (1982): *Administration et politique sous la Cinquième République*, París.

DELLA PORTA, D., MÉNY, Y. (1995): *Démocratie et corruption en Europe*, París.

DE LA CRUZ FERRER, J. (1984): *La función pública superior en Estados Unidos*, Madrid.

DE LA SERNA BILBAO, M.N. (1995): *La privatización en España. Fundamentos Constitucionales y Comunitarios*, Pamplona.

DEL SAZ CORDERO, S. (1994): «La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas», *Revista de Administración Pública*, núm. 133.

DEL SAZ CORDERO, S. (1995): *Contrato laboral y función pública*, Madrid.

DÍEZ-PICAZO, L.M. (1988): «La estructura del Gobierno en el Derecho español», *Documentación Administrativa* núm. 215.

DIRECCIO GENERAL D'ADMINISTRACIÓ LOCAL (GENERALITAT DE CATALUNYA) (1994): *El cens del personal de les entitats locals*, Barcelona.

D'ORTA, C., MEOLI, C. (1994): *La riforma della dirigenza pubblica*, Padua.

DROR, Y. (1993): *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Barcelona, 1993.

DROR, Y. (1993-b): «Una élite de alto funcionariado profesional para el siglo XXI», *Ekonomiaz*, núm. 26.

DUPUY, F., THOENIG, J.C. (1985): *L'Administration en miettes*, París.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. (1988): «El cambio y la gestión del cambio en la Administración pública (cambio planificado vs. inercia administrativa)», en AA.VV., *Modernización Administrativa*, Vitoria-Gasteiz.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. (1993): «La gestión a través de agencias: experiencias europeas», *Ekonomiaz*, núm. 26.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. (1993-b): *La Administración Pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*, Tesis doctoral, ejemplar policopiado.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. (1994): «Política de reforma y reforma de la política. El caso del Gobierno vasco», *Autonomies*, núm. 18.

ECHEBARRÍA, K., LOSADA, C. (1993): *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració Pública*, Barcelona.

ERKOREKA, J. (1996): «La movilidad interadministrativa en la función pública vasca: normativa básica, regulación autonómica y soluciones judiciales», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 45-II (Monográfico sobre «Experiencias de Modernización administrativa»).

FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (1987): «La carrera administrativa en los Estados Unidos», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.

FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (1988): *Aproximació a la funció pública en el Federalisme nord-americà*, Barcelona.

FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (1993): *La igualdad, el mérito y la capacidad en el acceso al empleo público profesional (los casos de Estados Unidos, Francia y España)*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.

FERNÁNDEZ, Z. (1985): «Rasgos diferenciales de la dirección de las empresas públicas», *Economía Industrial*, núm. 241.

FERNÁNDEZ, Z. (1994): «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en AA.VV., *El Estado en la economía española*, Madrid.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, F., RODRÍGUEZ PIÑERO, M. (1988): «La relación laboral especial del personal de alta dirección y el Real Decreto 1382/1985», I y II, *Relaciones Laborales*, núms. 5 y 6.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (1996): «El denominado complemento especial de destino y la problemática de su reconocimiento para el funcionario de carrera que ha desempeñado un puesto de alto cargo», *Actualidad Administrativa*, núm. 35.

FERNER, A. (1990): *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública (un estudio comparado de RENFE y British Railways)*, Madrid.

FLORENSA PALAU, M.L. (1984): «La modernización de la gestión administrativa en la Generalitat de Catalunya», *Autonomías*, núm. 18.

FONT I LLOVET, T. (1992): «L'Administració de la Generalitat (I). L'organització administrativa», en E. ALBERTÍ, *Manual de Dret Public de Catalunya*, Barcelona.

FONT I LLOVET, T. (1993): «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona.

FONT I LLOVET, T. (1995): «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona.

GAMBINO, S. (1992): *Dirigenza pubblica e innovazione amministrativa. Esperienze a confronto*, Rímimi.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1972): *La Administración española*, Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1996): *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1993): *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1992): *El Gobierno en acción*, Madrid.

GARCÍA LLOVET, E. (1993): «Autoridades Administrativas independientes y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, núm. 131.

GARCÍA MEXIA, P. (1996): «El régimen jurídico de las incompatibilidades de los cargos políticos en el ordenamiento español», *La Ley*, año XVII, núm. 4030.

GARCÍA MORILLO, J. (1994): «La responsabilidad política», *Claves de Razón práctica*, núm. 45.

GARCÍA MORILLO, J. (1996): «Intervención», en L. PAREJO (ed.), *Estudios sobre el Gobierno*, Madrid.

GARCÍA MURCIA, J., MARTÍNEZ MORENO, C. (1995): *El personal de alta dirección: concepto y características*, Madrid.

GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. (1992): «Flexibilización y ajuste de la noción de alto directivo en la Jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo», *Relaciones Laborales*, II.

GARRIDO FALLA, F. (1993): «Un tema de seguridad jurídica: la regulación de los entes instrumentales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 79.

GIBERT, P., THOENIG, J.C. (1993): «La modernisation de la gestion publique: les leçons de l'expérience», *Politiques et Management Publique*, vol. 11.

GIMÉNEZ ABAD, M. (1994): «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: organización y funcionamiento», *Autonomías*, núm. 18.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1996): *La ética en la Administración Pública*, Madrid.
- HOOD, C. (1994): «L'évolution de la gestion publique au Royaume-Uni et la suppression des privilèges de la fonction publique», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 70.
- IGLESIAS CABERO, M. (1994): *Relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección*, Madrid.
- INFORME CORAME (1994): *Una nueva organización para una etapa del Gobierno Vasco. 47 Medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y de la Administración del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz.
- INFORME NOLAN (1996): *Normas de conducta en las instituciones públicas* (trad. IVAP), Vitoria-Gasteiz (*Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Chairman Lord Nolan, London, 1995).
- INFORME PRADA (1993): *Revue Administrative*, núm. 280.
- INFORME PICQ (1994): Ejemplar policopiado, París.
- JIMÉNEZ, J.C. (1994): «La empresa pública industrial en España: una visión de conjunto», AA.VV., *El Estado en la economía española*, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1992-a): «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones públicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 32.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1992-b): «La dirección de la Administración pública como función del Gobierno», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34-II.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., MESA DEL OLMO, A. (1993): *La libre designación en la función pública vasca*, Bilbao.
- KESLER, J.F. (1986): *Renouveau administratif et renouveau politique*, Fondation Nationale de Science Politique, memoria de doctorado, ejemplar policopiado.
- KERAUDEN, PH. (1994): *Les modernisations de l'Etat et le thatcherisme*, Bruselas.
- KLIKSBERG, B. (1989): *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México.
- KONDYLIS, V. (1994): *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, París.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. (1995): «La empresa pública autonómica: aspectos jurídicos», *Presupuestos y Gasto Público*, núm. 16.
- LE BAS-LE POURHIERT, A.M. (1987): «Dossier. Les emplois à la discretion», *Pouvoirs*, núm. 40.
- LEMAY, M. (1989): *Rôle et controle politique des hauts fonctionnaires: les cas de Directeurs d'Administration Centrale*, París, Instituto de Estudios Políticos, Memoria de doctorado, ejemplar policopiado.
- LLISET I BORREL, F., GRAU ÁVILA, S. (1992): «La función pública local», en *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid.
- LÖFFLER, E. (1986): «La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E.», *Documentos INAP*, núm. 8, Madrid.

LONGO, F. (1994): «Diseño postburocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional», *Papers ESADE* núm. 130, Barcelona.

LONGO, F. (1995): «Reforma del empleo público: Tótem y tabú», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2.

LONGO, F. (1996): «Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas», *Papers ESADE*, núm. 148.

LÓPEZ CALVO, J. (1996): *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid.

LÓPEZ GÓMEZ, J.M. (1995): *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones públicas*, Madrid.

LOSADA, C. (1991): «Intervención en Mesa Redonda (Las experiencias de las empresas consultoras y escuelas de negocios)», AA.VV., *La formación de directivos para la Modernización de la Administración Pública*, Madrid.

LOSADA, C. (sin fecha): «La formación de directivos públicos: una reflexión sobre sus contenidos», Zaragoza.

LOSADA, C. (1996): «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva», *Documentación Administrativa* 241-242.

MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1991): «El control del Gobierno y de la Administración por la institución parlamentaria», AA.VV., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo III, Oñati.

MARTÍN REBOLLO, L. (1980): «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 188.

MARTÍNEZ BARGUENO, M. (1995): «La reforma de la relación de empleo público en Italia», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I. (1995): *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*. Madrid.

MARTÍNEZ MORENO, C. (1994): *La relación de trabajo especial de alta dirección*, Madrid.

MARTÍNEZ MORENO, C. (1994-b): «La indemnización por cese de los altos cargos en el sector público estatal», *Actualidad Laboral*, núm. 17.

MATAS DALMASES, J. (1993): «La figura del Secretario general en la Administración de la Generalidad de Cataluña», *Autonomies*, núm. 18.

MATAS DALMASES, J. (1995): *Els alts càrrecs: Política y Administració a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona.

MATAS DALMASES, J. (1996): *Las élites políticas de la Administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*, Barcelona.

MAURI, J. (1995): «La función pública local», T. FONT I LLOVET (Coord.), *Anuario del Gobierno Local*, Madrid.

MENY, Y., DELLA PORTA, D. (1995): *Démocratie et corruption en Europe*, París.

MESA DEL OLMO, A. (1991): «Datos de estructura y movilidad de los altos cargos de designación política en la Administración Autónoma Vasca (1980-1988)», en AA.VV., *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. III, Oñati.

MESA DEL OLMO, A. (1996): «Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la Administración autonómica vasca», *Revista de Estudios Políticos* núm. 91.

METCALFE, L., RICHARDS, S. (1990): *Improving Public Management*, 2ª ed., Londres.

MINTZBERG, H. (1991): *La naturaleza del trabajo directivo*, Barcelona.

MOLERO MANGLANO, C. (1995): *El contrato de alta dirección*, Madrid.

MONTERO GIBERT, J.R., GARCÍA MORILLO, J. (1984): *El control parlamentario*, Madrid.

MONTOYA MARÍN, E. (1996): *Las empresas públicas sometidas a Derecho privado*, Madrid.

MORELL OCAÑA, L. (1992): «El principio de jerarquía en la Administración. Del paradigma de la objetivación al de la fidelitas personal», *Documentación Administrativa* núm. 229.

MORELL OCAÑA, L. (1994): *El sistema de la confianza política en la Administración pública*, Madrid.

MUSSARI, R. (1994): *Il management delle Aziende pubbliche. Profili Teorici*, Padova.

NIETO, A. (1984): *La organización del desgobierno*, Barcelona.

NIETO, A. (1992): «La jerarquía administrativa», *Documentación Administrativa*, núm. 229.

NIETO, A. (1992-b): «La reforma de la Administración Pública en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34-II.

NIETO, A. (1996): *La «nueva» organización del desgobierno*, Barcelona.

NIETO, A. (1996-b): «Las experiencias de modernización en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II.

OJEDA AVILÉS, A. (1990): «Las relaciones laborales especiales: una perspectiva unitaria», *Relaciones Laborales*, I.

OLÍAS DE LIMA, B. (1995): «La carrera administrativa», *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid.

ORTEGA, L. (1992): «El Gabinete del Presidente del Gobierno», en J. GARCÍA FERNÁNDEZ (ed.), *El arte de gobernar*, Madrid.

ORTEGA, L. (1992-b): «La reforma de la alta burocracia en España», *Sistema* núm. 107.

PALOMAR OLMEDA, A. (1995): *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 3ª ed., Madrid.

PARADA VÁZQUEZ, R. (1994): *Derecho Administrativo. II. Organización y empleo público*, 8ª ed., Madrid.

PAREJO, L. (ed.) (1996): *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el Proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, Madrid.

PICQ, J. (1995): *Il faut aimer l'Etat*, París.

PHIPPARD, S. (1994): «La iniciativa Next Steps: contexto, finalidad y operativa del equipo Next Steps», AA.VV., *Hacia una Administración más eficaz*, Barcelona.

POLO, E. (1992): «Los Administradores y el Consejo de Administración de la Sociedad Anónima (artículos 123 a 143 de la Ley de Sociedades Anónimas)», en *Comentario al régimen legal de las Sociedades Mercantiles*, tomo VI (dirigido por URÍA, R., MENÉNDEZ, A., y OLIVENCIA, M.), Madrid.

POMED SÁNCHEZ, L.A. (1993): «Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes», *Revista de Administración Pública*, Madrid, 177 y ss.

PORRAS NADALES, A.J. (1994): «La Administración andaluza entre modernización y clientelismo», *Autonomías*, núm. 18.

PRATS I CATALÀ, J. (1983): Ponencia dictada en las *Jornadas de trabajo sobre selección y formación del personal al servicio de las Administraciones públicas*, Córdoba (ejemplar policopiado).

PRATS I CATALÀ, J. (1993): «Derecho y management en las Administraciones públicas», *Ekonomiaz*, núm. 26.

PRATS I CATALÀ, J. (1992): «La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los ochenta. Contenidos, marcos conceptuales y estrategias», *Papers ESADE*, núm. 82, Barcelona.

QUERMONNE, J.L. (1991): *L'appareil administratif de l'État*, París.

QUERMONNE, J.L. (1994): «La 'mise en examen' des cabinets ministériels», *Pouvoirs*, núm. 68.

RAMIÓ MATAS, C. (1995): «Caracterización de la Administración de las Comunidades Autónomas: la estructura administrativa. El caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 42.

RIDLEY, F. (1987): «La carrera administrativa en Gran Bretaña», *Documentación Administrativa*, núms. 210-211.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1995): «La experiencia gallega en la formación de directivos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 43.

ROLLA, G., GROPPI, T., LUATTI, L. (1993): *L'ordinamento dei comuni e delle province 1990-1993*, Milán.

ROUBAN, L. (1994-a): *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, París.

ROUBAN, L. (1994-b): Des cadres supérieurs en devenir», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 70.

ROUBAN, L. (1996): *La fonction publique*, París.

SALA ARQUER, J.M. (1992): «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75.

SALA FRANCO, T. (1989): *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, Madrid.

SALA FRANCO, T. (1990): *La relación laboral de los altos cargos directivos de las empresas*, Bilbao.

SÁIZ ARNÁIZ, A. (1995): *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma vasca*, 2ª ed., ampliada y revisada, Oñati.

SÁNCHEZ CALERO, F. (1994): *Instituciones de Derecho Mercantil*, I, 17ª edición, Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994): «Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público», *Revista de Administración Pública*, núm. 134.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996): *Derecho de la función pública*, Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996-b): «Reflexiones sobre el proceso de modernización administrativa en la reciente legislación española», *Revista Vasca de*

Administración Pública, núm. 45-II (monográfico sobre «Experiencias de Modernización administrativa»).

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1997): «La corrupción y los problemas del control de las Administraciones Públicas», F.J. LAPORTA y S. ÁLVAREZ (eds.), *La corrupción política*, Madrid.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1988): *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid.

SANTOLAYA MACHETTI, P. (1991): «La experiencia de los gabinetes en Derecho comparado», *Documentación Administrativa*, núm. 226.

SAVOIE, D.J. (1994): «Les réformes de la fonction publique: l'empreinte de la nouvelle droite», *Revue Politiques et Management Publique*, vol. 12, núm. 3.

SCHRAMECK, O. (1994): «Influences politiques et garanties juridiques», *L'Actualité juridique. Droit administratif*, núm. 6.

SCHRAMECK, O. (1995): *Les cabinets ministériels*, París.

SERRANO BELTRÁN, T. (sin fecha): «Características básicas de los directivos de la Administración del Estado en España», *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*, Madrid.

SULEIMAN, E.N. (1995): *Les resorts cachés de la réussite française*, París.

THULLIER, G. (1982): *Les cabinets ministériels*, París.

TONIATTI, R.: «El poder ejecutivo en los sistemas presidenciales de gobierno», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34-II.

VICENT CHULIÁ, F. (1991): *Compendio crítico de Derecho Mercantil*, 3ª ed., tomo I, vol. I, Barcelona.

VIDAL CARUANA, G. (1991): «El alto directivo y su relación laboral», *El cambio laboral en la década de los 90*, Madrid.

VON BEYME, K. (1995): *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid.

WEBER, M. (1979): *Economía y Sociedad*, México.

WEBER, M. (1991): *Escritos políticos* (Edición de Joaquín Abellán), Madrid.

ZILLER, J. (1993): *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, París.

