

Documentación Administrativa, número 11, diciembre de 2023
Monográfico: El empleo público local en la encrucijada
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 20-10-2023
Modificado: 22-11-2023
Aceptado: 22-11-2023
Publicado: 22-12-2023
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11281>
Páginas: 23-37



Referencia: Fariña Guillén, J. F. (2023). La posibilidad de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. Su funcionalidad y viabilidad jurídica. *Documentación Administrativa*, 11, 23-37. <https://doi.org/10.24965/da.11281>

La posibilidad de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. Su funcionalidad y viabilidad jurídica

The possibility of professional public management in local governments. Its functionality and legal viability

Fariña Guillén, J. Fernando
Abogado. Consultor AA.PP. (España – Spain)
jffarina@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Derecho por la Universidad de la Laguna. Graduado en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad Internacional de la Rioja y Máster Universitario en Dirección Pública y Liderazgo Institucional por la Universidad de Vigo. Funcionario de la Administración Local. Profesor en itinerarios formativos sobre modelos organizativos en el sector público, así como de políticas e instrumentos de gestión de recursos humanos.

RESUMEN

Las organizaciones públicas locales, para acometer los procesos de modernización y de mejora institucional que les permitan dar respuesta a los distintos retos y desafíos que deben afrontar en la actualidad, necesitan consolidar un sistema de gestión orientando al logro de resultados y a una prestación de los servicios públicos basada en la calidad, la proximidad y en proporcionar una respuesta eficaz a las demandas y necesidades ciudadanas. Procesos que precisan gobierno efectivo, liderazgo, dirección profesional, iniciativa y visión estratégica, a través de los cuales se pueda consolidar, además, un modelo de gobernanza basado en la colaboración, la solidaridad y la implicación colectiva.

La dirección pública profesional se concibe como una de las piezas fundamentales del entramado organizacional para nuestras entidades locales, inspirada en unos principios (planificación, dirección por objetivos, evaluación de los resultados alcanzados, ...) acordes con el papel que les corresponde desempeñar y desde la responsabilidad de conseguir una prestación eficaz y satisfactoria de los servicios públicos.

En este artículo se expone y justifica la importancia de la dirección pública profesional en las organizaciones locales, las limitaciones formales y culturales existentes para su efectiva inserción, así como los criterios en los que se fundamenta su actuación y el ejercicio de las funciones directivas.

PALABRAS CLAVE

Dirección pública local; modernización; profesionalidad; responsabilidad; calidad institucional; transformación; innovación; cambio.

ABSTRACT

Local public organizations, to undertake the processes of modernization and institutional improvement that allow them to respond to the different challenges that they must face today, need to consolidate a management system aimed at achieving results and providing services. public based on quality, proximity

and providing an effective response to citizen demands and needs. Processes that require effective government, leadership, professional direction, initiative and strategic vision, through which a governance model based on collaboration, solidarity and collective involvement can also be consolidated.

Professional public management is conceived as one of the fundamental pieces of the organizational framework for our local entities, inspired by principles (planning, management by objectives, evaluation of the results achieved...) in accordance with the role they must play and from the responsibility for achieving an effective and satisfactory provision of public services.

This article exposes and justifies the importance of professional public management in local organizations, the formal and cultural limitations that exist for its effective insertion, as well as the criteria on which its performance and the exercise of management functions are based.

KEYWORDS

Local public direction; modernization; professionalism; responsibility; institutional quality; transformation; innovation; change.

SUMARIO

1. PLANTEAMIENTO. 2. LA PROFESIONALIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DEL DIRECTIVO PÚBLICO. 3. EL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL. SU DIFÍCIL INTERIORIZACIÓN. 4. REGULACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. PLANTEAMIENTO

Las organizaciones públicas locales son el reflejo de un espacio institucional legitimado por la voluntad de la ciudadanía que ha contribuido al bienestar, progreso y cohesión social de la sociedad y a la consolidación de los principios democráticos que amparan y garantizan la Constitución Española de 1978. La prestación de unos servicios con la mayor calidad y proximidad, la búsqueda de soluciones a los problemas sociales básicos, la promoción de oportunidades de desarrollo personal y profesional han sido, entre otros, los principios de actuación e intervención de las administraciones locales, lo cual ha permitido, además, fortalecer el conocimiento de la realidad en cada territorio y actuar ante la heterogeneidad y complejidad de los problemas y sus causas, procurando consolidar una manera de vivir basada en el respeto recíproco, en la pluralidad y en la diversidad.

En la actualidad vivimos un proceso donde las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento nos acercan a cualquier punto del territorio y a cualquier tema o conflicto. Esta globalización no puede alejarnos del marco que nos es propio, de nuestros intereses más cercanos y desde el convencimiento de que nos encontramos ante una sociedad dinámica y participativa, abierta a nuevos retos, en la que la ciudadanía se convierte en el eje central sobre el que se articula la prestación de los servicios públicos.

Por ello, los gobiernos locales tienen el reto de establecer y consolidar modelos de gestión que garanticen la compatibilidad entre los avances continuos en este mundo de la información, comunicación y conocimiento, con el fortalecimiento de la identidad de nuestro entorno más próximo y el fortalecimiento de los valores de cercanía y pertenencia. Este marco relacional requiere una administración que cuente con la capacidad efectiva para gestionar y atender adecuadamente sus intereses, impulsando las políticas y los planes que les permita avanzar en la disposición de un entorno generador de expectativas y un espacio abierto y vertebrador.

Son motivos que nos exige superar los sistemas tradicionales de gestión pública, ante la necesidad de potenciar los instrumentos de cooperación, desde una posición receptiva a los cambios y afrontando, con responsabilidad, el desarrollo de la acción pública a través de un modelo de gobernanza (Longo 2008a, p. 29) entendido, de manera muy sucinta, como un conjunto de interacciones sociales dirigidas a los resolver los problemas de la sociedad.

Se requiere, asimismo, liderazgo en el ejercicio de la actividad de gobierno junto a un enfoque de diseño e implementación de políticas públicas en red, ya que en un contexto de interdependencias constantes

y múltiples es preciso avanzar en posiciones institucionales inclusivas, transversales, equitativas y consensuadas que permitan un trabajo compartido. Y, de forma paralela, se deben poseer capacidades para garantizar una gestión que tenga como objetivo fortalecer la confianza en las instituciones, en la calidad de sus servicios y en sus decisiones.

Es clave definir e impulsar un nuevo modelo de gestión pública, con parámetros de flexibilidad, tanto desde el punto de vista organizativo como procedimental, con voluntad y capacidad de innovación. Y, además, renovar discursos ante los cambios en la estrategia sobre los modos de gestionar lo público y fortalecer las capacidades y los mecanismos de colaboración institucional. Promover el cambio es una necesidad que debe afrontarse desde el conocimiento sobre los principios, valores y fines de la acción pública (Longo 2008b, p. 301) y con la inteligencia que requiere desenvolverse en un contexto dinámico en el que la participación y la implicación colectiva se configuran como elementos básicos.

Cambio se da cuando se efectúan propuestas y se adoptan decisiones que permitan disponer de un modelo organizativo flexible y de una planificación que aproveche las oportunidades, consolide las fortalezas, reduzca las amenazas y priorice la superación de las debilidades, a través de un liderazgo activo y el compromiso permanente en garantizar el funcionamiento óptimo de los servicios públicos, con soluciones efectivas a los problemas existentes y dando alternativas posibles y viables a situaciones complejas que consigan generar confianza en las instituciones.

En definitiva, un entorno institucional donde la complejidad es cada vez más creciente, las demandas ciudadanas se diversifican y se formulan desde contextos socioeconómicos y culturales dinámicos y cambiantes, requiere una gestión pública local capaz, eficaz, transparente y solvente, teniendo en cuenta que los cambios no se producen sólo con la aprobación de un marco normativo que establezca principios y criterios para la modernización o transformación del sector público. No es suficiente.

Para promover estos cambios se demanda contar con perfiles profesionales que acrediten competencias y capacidades de dirección, y que asuman la responsabilidad de desarrollar los procesos vinculados con la planificación, seguimiento, supervisión y evaluación de los objetivos conseguidos, como referencias ineludibles que demuestran el interés y la preocupación por actuar conforme a los principios de buena administración y de mejora de la calidad institucional.

En este artículo se exponen los argumentos que justifican la necesidad de incorporar la función directiva profesional en el ámbito de la dirección y gestión pública en nuestras entidades locales, como figura estratégica capaz de insertar un enfoque distinto e innovador en la ejecución de las distintas políticas públicas que les corresponde impulsar. La función directiva incorpora los principios de profesionalidad, capacidades acreditadas, dirección profesional, orientación a resultados y responsabilidad por la gestión. Todo ello, con la debida integración e interacción con los órganos de gobiernos correspondientes.

No se trata de establecer líneas diferenciadas entre el legítimo ejercicio de la acción de gobierno y el desempeño de funciones de dirección que, por su naturaleza y alcance, deben asignarse a profesionales con los conocimientos y competencias que garanticen su adecuado desarrollo, desde una esfera de autonomía que le permita adoptar las decisiones que sean precisas (Longo 2005, p. 5). El planteamiento debe ser distinto. Los criterios a aplicar en este marco relacional son los de integración, cooperación y mutua confianza. Ello nos permite destacar el valor de lo público (Moore 2006, p. 15), como aportación a la sociedad en el ejercicio adecuado de las competencias y atribuciones asignadas y en la prestación satisfactoria de los servicios públicos.

Efectivamente, el valor que debe aportar la Administración Pública a la sociedad actual requiere la incorporación de nuevos conceptos o modelos que le permitan cumplir, de manera más satisfactoria, con los principios que informan su actuación y la necesidad de alcanzar unos resultados acordes a las expectativas y demandas de la ciudadanía, en términos de racionalidad y eficiencia. Modelo que pasaría por el desarrollo de la gerencia o dirección profesional, el cual ha formado parte de las distintas iniciativas sobre la reforma de la gestión pública (Longo 2006, p. 2) ante la evidencia de fortalecer la efectividad de las políticas gubernamentales, en un marco de actuación con distintos niveles, influencias, actores e interdependencias.

Es necesario, por tanto, concretar los elementos que definen y precisan el ejercicio de la función directiva, el papel que le correspondería desempeñar en el entramado institucional local y los aspectos que limitan su reconocimiento o el valor que puede aportar a la gestión pública en este ámbito. Todo ello, desde una posición que apuesta claramente por la incorporación de estos perfiles profesionales, exponiendo los argumentos que sustentan su viabilidad, junto a una serie de reflexiones, a modo de propuestas, para su efectiva implantación.

2. LA PROFESIONALIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DEL DIRECTIVO PÚBLICO

Como se ha apuntado en el apartado anterior, la dirección pública profesional constituye una de las respuestas para afrontar los principales desafíos que tienen las instituciones locales en la actualidad, en cuanto a la necesidad de impulsar un modelo de gestión que promueva valores, principios y fundamentos de actuación acordes a la diversidad y la complejidad que nos describe la sociedad. Es un enfoque imprescindible para conseguir el ansiado cambio y recuperar la legitimidad y la confianza en la labor y en el ejercicio de la acción pública.

Cambio, flexibilidad e integridad son términos que forman parte, entre otros, del marco conceptual aplicable a los procesos y estrategias que posibilitan una gestión pública acorde a cada contexto y una orientación hacia la calidad en la prestación de los servicios públicos locales. Todo ello, genera la interrogante sobre quién debe liderar profesionalmente este proceso de cambio gradual de los sistemas de gestión vigentes.

Partiendo de la necesidad de acometer transformaciones importantes en el ejercicio de las funciones y responsabilidades en el entorno público, la falta de institucionalización y desarrollo efectivo de la función directiva afecta a la calidad de gobierno y a la incorporación de modelos innovadores y socialmente legitimados. Además, la dirección pública profesional, como idea de política y como sistema institucional, aporta un indudable valor para acometer con garantías procesos de innovación y cambio.

En este sentido, ante las evidentes disfunciones existentes para el desarrollo de la función directiva en las administraciones locales, se hace preciso exponer los motivos que dificultan su inserción en su modelo orgánico-funcional, partiendo de considerar la dirección pública profesional como la apuesta por una administración que disponga de un adecuado diseño organizativo orientado al logro de resultados y de un sistema de gestión eficaz para el desarrollo de las políticas públicas, en cada contexto y situación. La dirección pública profesional es asumir, además, la responsabilidad por la planificación, como instrumento imprescindible para insertar los cambios que el nuevo paradigma de la gestión está demandando en las sociedades democráticas avanzadas. La dirección pública profesional supone promover la cultura de la transparencia y de la evaluación, como principios esenciales para garantizar una actuación que merezca el conocimiento, el reconocimiento y la valoración ciudadana sobre la prestación de los servicios y actividades públicas.

Por estas razones, la profesionalización de la dirección pública exige que quienes vayan a desempeñar estas funciones dispongan de un acreditado conocimiento sobre el entorno en el que se va a ejercer su actividad y de la experiencia necesaria sobre el ámbito de actuación en el que recae su responsabilidad directiva. La «profesionalidad» es, también, consustancial a la dirección pública, al tener que desarrollar sus responsabilidades con garantías de imparcialidad, vocación de servicio público y colaboración permanente con el poder político. Se impone, por tanto, la necesidad de institucionalizar una función directiva imbuida en criterios de profesionalidad (Jiménez Asensio 2006, p. 18).

Así, el papel del directivo público tiene un carácter más transversal. Le corresponde dirigir, supervisar y coordinar la ejecución de determinadas políticas públicas y, además, se configura como nexo entre el órgano político y la organización administrativa. La naturaleza de la función directiva estriba, por tanto, en que priman o tienen un peso significativo los componentes directivos sobre los componentes profesionales o técnicos (jurista, economista, docente, médico, etc.).

3. EL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL. SU DIFÍCIL INTERIORIZACIÓN

La limitada concepción que se tiene, fundamentalmente desde la esfera política, acerca de la importancia del papel directivo como intersección entre la política y la gestión repercute en su consideración como figura necesaria para avanzar en los procesos que proporcionen una mayor y mejor capacidad de respuesta a los problemas y retos existentes y, a su vez, como elemento de estímulo y generador de oportunidades para recuperar o progresar en la necesaria legitimación de la acción de los poderes públicos. Paralelamente, el modelo organizativo vigente, así como el conjunto de intereses de los distintos intervinientes en el seno de las Administraciones Públicas, supone un obstáculo para el desarrollo de la función directiva profesional.

La institucionalización de la función directiva y el carácter relacional de su interacción con el órgano de gobierno correspondiente es un aspecto esencial para su consolidación en el modelo organizativo de nuestras administraciones locales. Como se ha indicado, los criterios para aplicar en este marco relacional son los de integración, cooperación y mutua confianza.

Integración porque no es adecuado ni acertado generar separaciones forzadas entre las responsabilidades políticas y las directivas. En entornos institucionales donde no existe una cultura de gestión directiva ni sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de las distintas políticas públicas, la incorporación de la función directiva debe efectuarse como una figura que proporcione valor a la acción de gobierno (Ramió 2008, p. 17). En ningún caso debe ser considerada como una amenaza, riesgo de sustitución o de usurpación de las funciones políticas. Al contrario, el directivo público debe aportar el conocimiento experto y profesional que permita viabilizar y garantizar que las estrategias, prioridades, directrices o proyectos políticos se implementen. El grado de integración, liderazgo, visión compartida y lealtad permitirá acreditar el papel y la importancia que se le debe otorgar al personal directivo.

La cooperación se hace indispensable para permitir la flexibilidad y la adaptación a circunstancias complejas, a incertidumbres que modifican los tiempos y las prioridades de la acción pública, así como para adoptar estrategias y dar respuestas inmediatas y eficaces. Son momentos en los que se debe fortalecer la concertación, la implicación colectiva, la generación de espacios de debate y el desarrollo de procesos desde la corresponsabilidad y el esfuerzo compartido.

La mutua confianza debe actuar como elemento integrador de los dos anteriores. La defensa del interés general, la ejemplaridad en el desarrollo de la actividad pública, la asunción de retos colectivos y la dedicación honesta y transparente al servicio público requieren que el desempeño de las funciones políticas y directivas se basen en el diálogo continuo, en el respeto institucional y profesional para el ejercicio legítimo de las responsabilidades respectivas, en la orientación común al logro y en fortalecer el papel de lo público.

La legitimidad político-electoral de los órganos de gobierno y la meritocrática del funcionariado conforman un modelo en el que falta una visión de dirección ejecutiva y profesional, con competencias transversales para la definición, seguimiento y control de proyectos, desde un marco orgánico y funcional que se sustente en la dirección por objetivos, la autonomía en la adopción de decisiones y la evaluación de los resultados alcanzados, como núcleo esencial para superar formatos de mera gestión sin orientación al logro. Desde esta posición, el personal directivo profesional debe ser capaz de:

- Impulsar y operativizar la estrategia institucional, garantizando su viabilidad política y técnica;
- Disponer de instrumentos y sistemas que permitan realizar el seguimiento y control de la actividad administrativa;
- Llevar a cabo el diseño organizativo y funcional que proporcione sentido, racionalidad y coherencia a los distintos procesos de gestión;
- Coordinar los planes, proyectos o acciones que se consideren estratégicos o prioritarios;
- Priorizar y asignar los medios y recursos necesarios;
- Responder de los resultados alcanzados, en función de la aplicación de indicadores que aporten la información y datos precisos para la evaluación;
- Promover una comunicación fluida con el personal que conforme los distintos equipos de trabajo y de proyectos.

El punto de unión entre el órgano político y el directivo profesional debe permitir, además, afrontar desde la transversalidad un aspecto sustancial y carente en los modelos organizativos en nuestras administraciones locales: la definición de estrategias que permitan ordenar y sistematizar las distintas actuaciones con coherencia, sostenibilidad y efectividad. La mirada anticipativa para la implementación de las políticas públicas es débil o inexistente. La acción es fundamentalmente reactiva, con los innegables riesgos que supone en cuanto a la utilización ineficiente de los recursos disponibles y el consiguiente descrédito que genera en la ciudadanía la labor de los poderes públicos.

De igual modo, otro impedimento relevante es la existencia de un modelo cultural basado en rutinas y prácticas que dificultan la modificación de las formas de hacer o la reorientación del modo de llevar a cabo la prestación de los distintos servicios públicos hacia el cumplimiento de los objetivos planteados. Dicho de otro modo, se carece de un sistema capaz de planificar en función de prioridades y del contexto en el que se desenvuelve la acción pública, de resultados medibles y transparentes como fundamento de una buena administración, y de técnicas y herramientas que permitan satisfacer, con mayor eficacia, las necesidades y demandas de la ciudadanía. Transformar e innovar se convierten en términos a los que se opone resistencia como motores del cambio. Dirigir profesionalmente con experiencia y competencias acreditadas es un factor novedoso que tropieza con la realidad político-organizativa imperante.

Además, se pone de manifiesto la ausencia de marcos cognitivos sobre el papel del directivo público, en cuanto al valor que puede incorporar a la gestión pública local a través de una dirección profesional

con competencias técnicas y habilidades interpersonales. Si la arquitectura jurídica que define la función directiva es bastante mejorable en su configuración, como se expondrá posteriormente, y se desconoce o se evidencia la falta de voluntad por visualizar la importancia de esta figura y las fortalezas que posee para promover el cambio, su potencial de desarrollo institucional es muy limitado. No obstante, la evolución de las formas institucionales de gobierno y administración, en las que las funciones inherentes a la dirección de lo público se incardinan en la esfera política y las funciones de carácter especializado y técnico se vinculan a los funcionarios públicos, han sido matizadas en determinados ámbitos orgánico-funcionales.

En efecto, en determinadas organizaciones públicas (ciertamente escasas) se ha incorporado la figura del personal directivo, cuya procedencia y/o designación ha tenido distintos cauces, con la finalidad de consolidar un marco de dirección que garantice, por un lado, la neutralidad política en el desarrollo de las responsabilidades públicas profesionales y, por otro, proporcionar una mayor eficacia y calidad en su funcionamiento. Es necesario mantener, por tanto, que la profesionalización de la dirección pública no puede anclarse en factores relacionados con la politización, el clientelismo o el corporativismo funcionarial (Jiménez Asensio 2018b, p. 53).

El concepto «profesional» se convierte, así, en un factor destacado y singular para el ejercicio de la dirección pública que permite, además, su diferenciación de otros perfiles como puede ser el personal eventual, a los que les corresponde otra función y cuyo desempeño se desarrolla en el ámbito de la confianza política.

4. REGULACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

¿Cuál ha sido el desarrollo normativo de la función directiva y cómo se ha delimitado el papel del directivo público? De manera sucinta, en este apartado se analiza la regulación de esta figura y la «evolución» que ha tenido su configuración orgánica y funcional. Así, se puede destacar como primer antecedente lo dispuesto en el art. 23.3 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado, el cual regula el régimen jurídico de los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil, que realizan «funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter superior. Deberán poseer título de enseñanza superior universitaria o técnica. Las plazas de mayor responsabilidad de este Cuerpo que previamente se clasifiquen como tales se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten *diploma de directivos*. La obtención del diploma determinará una consideración adecuada de estos funcionarios a efectos de remuneración».

El art. 20.1.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, en la modificación introducida por la Ley 23/1988, de 28 de julio, establece la provisión de determinados puestos de trabajo por el sistema de libre designación en la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. Entre ellos, figuran los de «*carácter directivo o de especial responsabilidad*, para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo».

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que ha sido derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –LRJSP–, establecía un modelo jerárquico organizacional en el que se insertan los órganos directivos. Asimismo, como principio básico de su actuación se consagraba el principio de «profesionalización», como garantía de objetividad en el servicio de los intereses generales. Según la LOFAGE, la organización central de la Administración General del Estado se configuraba mediante órganos superiores y órganos directivos, los cuales tenían la condición de alto cargo, salvo los Subdirectores generales y asimilados. Los órganos superiores asumían como responsabilidad establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y los directivos el desarrollo y ejecución de estos.

Este modelo de estructura, su división en órganos superiores y directivos, sus competencias y dependencia jerárquica figuran en idénticos términos en el art. 55 de la LRJSP, el cual establece, además, en su apartado 11 que «sin perjuicio de lo previsto en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, los titulares de los órganos superiores y directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley.

Como regulación de indudable interés sobre la configuración del marco o estatuto propio del personal directivo, destaca el contenido de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los

servicios públicos, derogada asimismo por la LRJSP. Se configuraban como entidades de derecho público, actuando con arreglo a un plan de acción anual dentro de lo que su Capítulo III denominaba «gestión transparente de objetivos», a través del correspondiente «contrato de gestión».

Este era un instrumento clave que, según su Preámbulo, «ha de permitir fijar los compromisos que asume la Agencia en la consecución de sus objetivos, y los planes estratégicos necesarios para ello, los niveles de calidad de los servicios prestados, los medios humanos, materiales y financieros que la Agencia precisa y los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y la consiguiente exigencia de responsabilidad al equipo directivo de la Agencia». Sin duda, el desarrollo de los objetivos fijados en cada contrato de gestión, el impulso de las medidas para su efectivo cumplimiento, la adopción de las decisiones sobre la optimización de los medios y recursos disponibles y el establecimiento de indicadores que permitan medir los resultados, su calidad y el impacto generado, son elementos propios del marco de actuación y responsabilidad profesional de los directivos públicos.

Mediante la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, se hace «revivir» la figura de las Agencias Estatales como organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, estableciendo la regulación –art. 108, quáter de la LRJSP– sobre el régimen jurídico de su personal, señalando que está constituido, entre otros, por el personal directivo.

Finalmente, dentro de la legislación básica en materia de empleo público, el art. 13 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre –EBEP– regula la figura del personal directivo profesional, destacando de manera sucinta de su regulación lo siguiente:

a) Se le otorga al Gobierno y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas el desarrollo de lo previsto en el mencionado artículo. En su consideración de órganos ejecutivos que tienen atribuida la potestad reglamentaria pueden, a través de una norma de este rango, desarrollar la legislación básica o de mínimos. Esta previsión no se corresponde con la propuesta de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (CEPEBEP), la cual mantenía que se «prevea la figura de los directivos públicos, como una clase más de personal, remitiendo la regulación, en su caso, de su estatuto específico y de las funciones que les corresponden a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas» (INAP, 2005, p. 70).

Bajo esta regulación se le otorga al ejecutivo estatal y a los autonómicos la potestad para concretar el régimen jurídico específico del personal directivo profesional, teniendo en cuenta los principios establecidos en el art. 13 del EBEP, los cuales se formulan en términos muy genéricos. Es un enfoque que debilita la exigencia de disponer de una normativa mínima uniforme que permita identificar y aplicar un contenido esencial y común al personal directivo a todas las Administraciones Públicas.

El derecho de cada Administración Pública a poder configurar su propia política de personal en el ejercicio de su potestad de autoorganización, como señala la Exposición de Motivos del EBEP, en su versión inicial de 2007, no hubiera sido obstáculo para que dentro del contenido de mínimos previsto en la legislación básica sobre el personal directivo profesional se estableciera la exigencia de que su estatuto regulador fuera determinado por una norma de rango legal del Estado y de las Comunidades Autónomas. Según la CEPEBEP:

(...) la legislación básica general en materia de empleo público debe ser sistematizada y reducida en atención a criterios de subsidiariedad y proporcionalidad, de manera que, estableciendo las necesarias garantías de cumplimiento de los principios ordenadores del empleo público, permita a cada legislador y a cada nivel de Gobierno y Administración adoptar la regulación y las estrategias que considere más convenientes para alcanzar el objetivo común de modernizar la Administración y mejorar el servicio al ciudadano (INAP, 2005, p. 43).

No obstante, el desarrollo de la dirección pública profesional se ha llevado a cabo a través de determinadas leyes autonómicas sobre empleo o función pública (recientemente, por ejemplo, en la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía). Para la propia Administración General del Estado la propuesta de regulación se encuentra recogida en el Proyecto de Ley de Función Pública, aprobado por el Consejo de Ministros, el 16 de marzo de 2023. Asimismo, mediante la legislación autonómica sobre régimen local. Por ejemplo, el art. 306 del Decreto Legislativo, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto de la ley municipal y de régimen local de Cataluña, modificado por Ley 5/2020, de 29 de abril, regula el nombramiento del personal directivo de las entidades locales, destacando como singularidades que los procedimientos de selección

y provisión de personal directivo requieren en todos los casos una formación específica de grado o de posgrado, rigiéndose por los principios de mérito, capacidad, publicidad y libre concurrencia, debiendo asegurar la idoneidad de las personas aspirantes en relación con los puestos objeto de la convocatoria. Además, debe acreditarse y verificarse que se encuentran en posesión de las competencias profesionales exigidas.

b) La regulación vigente sobre el personal directivo profesional parte de una configuración de este de carácter facultativo, al señalar que el «Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo (...)». Se formula como opción y no como una obligación que su régimen jurídico sea desarrollado por los aludidos órganos ejecutivos. Ello tropieza frontalmente con lo expuesto en la Exposición de Motivos de dicha norma legal, en su versión original del año 2007, cuando señala que la figura del personal directivo «está llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos (...)».

El desarrollo de los procesos de modernización requiere una apuesta clara por la institucionalización de una dirección pública profesional que garantice su ejecución. No son conciliables estos planteamientos contradictorios donde, por un lado, se considera indispensable o decisivo un determinado perfil para liderar los procesos de modernización en el ámbito de la Administración Pública y, por otro, se determina la no obligatoriedad para establecer su regulación y régimen jurídico específico.

Como señala el Tribunal Supremo, en la Sentencia núm. 1829/2019, de 17 de diciembre, «no se debe ocultar que este personal es una figura que la experiencia ha revelado necesaria, pero, al mismo tiempo, es ajena al esquema típico del empleo público. Ni se debe pasar por alto que este art. no lo define en realidad porque su apartado 1, –referencia al art. 13 del EBEP– después de decir que personal directivo es el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, o sea que directivo es el que dirige, se viene a remitir a las normas específicas de cada Administración. Tampoco se ha de ignorar que el Estatuto Básico no trata de la duración del ejercicio de sus funciones, ni de las causas por las que cesará. Falta, además, en él toda referencia a sus condiciones de empleo, derechos y deberes fuera de someterle a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia».

Es uno de los factores que, sin duda, ha limitado el desarrollo de la función directiva, con los efectos no deseados de la inexistencia de ámbitos funcionales propios de la dirección pública profesional, que asuman con conocimiento experto la mejora de la gestión y los procesos de cambio. En definitiva, el fortalecimiento institucional de nuestras Administraciones Públicas.

c) La regulación del personal directivo profesional figura en el Capítulo II (personal directivo) del Título II (personal al servicio de las Administraciones Públicas) del EBEP. Es una clase de personal, pero no se le otorga el carácter de empleado público. Según la clasificación prevista en el art. 8 del citado texto legal, los empleados públicos se clasifican en: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral fijo, por tiempo indefinido y personal eventual.

Sin perjuicio de los distintos planteamientos doctrinales sobre la ubicación en la norma del personal directivo profesional, se destaca su posición institucional diferenciada en el ámbito del empleo público. Efectivamente, el legislador básico determina el concepto de funcionario de carrera y –si bien bajo una formulación general– las funciones que le corresponden. Del mismo modo, define y señala las modalidades del funcionario interino. Y, con las mismas bases, conceptualiza y determina el ámbito de actuación del personal laboral y del personal eventual.

La regulación del personal directivo profesional contiene previsiones que distinguen o determinan un régimen jurídico ciertamente singular, en alguna de sus bases conceptuales. El personal directivo es el que «desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas», las cuales serán definidas en las normas de cada Administración. Remite, por tanto, a la normativa correspondiente la concreción de las funciones de naturaleza directiva en cada Administración.

La diversidad del mapa institucional público, tanto desde el punto de vista territorial como funcional, determina la necesidad de respetar el margen y ámbito de autonomía correspondiente y el reconocimiento legal de la potestad de autoorganización para la regulación la dirección pública profesional, teniendo en cuenta el marco básico y común previsto para esta figura institucional. En el ejercicio de esta potestad, tal y como se ha reiterado, se debe configurar la función directiva profesional como factor que propicie la modernización y el impulso de otros procesos similares de transformación o de gestión del cambio en las administraciones locales.

Dado el propósito del legislador sobre la responsabilidad del personal directivo profesional como factor clave para el desarrollo de los procesos de modernización, hubiera sido adecuado establecer las funciones

directivas en las Administraciones Públicas, como elemento indispensable para su correcta identificación, al menos, en su configuración mínima. A nivel de propuesta, funciones vinculadas con:

- La dirección profesional y coordinación técnica del ámbito o área de gestión para la que ha sido designado/a.
- El desarrollo de los procesos de planificación, estratégica y operativa, en virtud de los criterios adoptados y la aplicación de una metodología común.
- El establecimiento de sistemas de gestión y control, incorporando elementos de medición que permitan la evaluación del cumplimiento de objetivos y el desarrollo de los cometidos profesionales.
- El impulso de las actuaciones que permitan la utilización eficiente y sostenible de los medios y recursos que tenga asignados.
- La implantación de las herramientas que permitan la dirección y gestión por proyectos, la racionalización y/o simplificación de procedimientos y la aplicación de sistemas de calidad e innovación en su ámbito de dirección profesional.
- La adopción de medidas que garanticen una actuación pública transparente, íntegra y socialmente responsable, así como la utilización efectiva de las tecnologías de la información y comunicación.

El ejercicio solvente de las citadas funciones requiere que el directivo disponga de las habilidades necesarias para:

- Promover un entorno de trabajo proclive a la mejora continua, al trabajo en equipo y la colaboración.
- Motivar al personal en la adquisición de competencias profesionales que redunden en una prestación más eficaz y eficiente de los servicios y actividades públicas, así como en el logro de resultados.
- Fortalecer una cultura basada en principios y valores éticos en el sector público.

d) El legislador determina que su designación atenderá a «principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia». Son principios de relevancia constitucional, al estar previstos (mérito y capacidad) en el art. 103.3 de la Constitución Española de 1978, y con similar formulación a los exigidos para el acceso al empleo público (art. 55 EBEP).

En cuanto al criterio de idoneidad se aplica a determinados órganos directivos de la Administración General del Estado que tienen la consideración de altos cargos. La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, establece en su art. 2, apartado 1, que «el nombramiento de los altos cargos se hará entre personas idóneas y de acuerdo con lo dispuesto en su legislación específica. Son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar (...)».

Disponer de la debida formación constituye un factor clave para el desempeño adecuado de las funciones directivas profesionales, por lo que es preciso que las Administraciones Públicas, instituciones académicas o centros especializados en esta materia promuevan programas de capacitación en el desarrollo de competencias directivas y de adquisición de las competencias profesionales precisas para la dirección de los procesos que mejoren la gestión pública y sus resultados (Losada 1995, p. 43). En la valoración de la formación, como señala el art. 2.4 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, se tendrán en cuenta «los conocimientos académicos adquiridos». Sin perjuicio de lo anterior, Jiménez Asensio (2009, p. 18) manifiesta al respecto que «(...) a dirigir no se aprende en el aula y sin contacto previo con las organizaciones. La formación de directivos debe ser configurada como un elemento más del sistema de organización y gestión de recursos humanos en una administración pública y, en general, como medio de capacitar a aquellos altos funcionarios que acrediten las aptitudes y actitudes requeridas para desempeñar tales funciones».

Por otro lado, la experiencia es el elemento que acredita el ejercicio de la función directiva y la demostración, en base a los resultados conseguidos, de las competencias profesionales que se ostentan para asumir tareas de dirección, supervisión y coordinación a nivel directivo. Como se indica en el reiterado art. 2.4 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, en la valoración de la experiencia «se prestará especial atención a la naturaleza, complejidad y nivel de responsabilidad de los puestos desempeñados, que guarden relación con el contenido y funciones del puesto para el que se le nombra».

Se establece, asimismo, en el art. 13.2 del EBEP, un procedimiento de designación con garantías para su conocimiento público, al ser objeto de publicidad y de concurrencia. Además, se exige el cumplimiento de los principios constitucionales de mérito y capacidad, esto es, la acreditación de los conocimientos, competencias, habilidades y destrezas profesionales para el desempeño de las funciones directivas o la

experiencia en su realización. Ello permitirá distinguir, además, la función directiva de naturaleza política de la profesional.

Por ejemplo, en el art. 3 de la ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se distingue cargo público y personal directivo del modo siguiente:

- Cargo público: personal de libre elección y designación política o profesional que desempeña funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno.
- Personal directivo: el que en virtud de nombramiento o sometido a la relación laboral especial de alta dirección desempeña funciones directivas profesionales retribuidas de carácter ejecutivo en cualquiera de las entidades previstas en el art. 2, apdo. 1, de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, y no tenga la consideración de alto cargo.

Se distingue, por un lado, el cargo público de libre elección vinculado a la adopción de decisiones en la acción de gobierno y, por otro, el personal directivo que es nombrado para asumir la alta dirección en el desempeño de funciones directivas profesionales de naturaleza ejecutiva. Destaca la participación en la definición y adopción de decisiones políticas para el cargo público, asumiendo el perfil directivo profesional su ejecución.

El libre nombramiento del primero se basa en la confianza con la autoridad o cargo superior para el desarrollo de funciones de interlocución, de representación, participación o concertación en la formulación de planes, actuaciones o iniciativas públicas. Al segundo le corresponde el desarrollo de funciones con mayor entidad «profesional» o de gestión de recursos, que debe ser designado atendiendo a la acreditación de determinadas competencias o conocimientos expertos que garanticen su adecuada ejecución.

e) El elemento diferenciador del desempeño de la función directiva se encuentra en el carácter obligatorio de estar sometida a evaluación. Como se indica en el art. 13.3 del EBEP, el personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

Son criterios que se podrían considerar como singularizados. Sin embargo, no es así. El resto de los empleados públicos, según lo dispuesto en los arts. 53 y 54 del EBEP, también deben desempeñar sus funciones con eficacia y eficiencia, actuando con responsabilidad en la prestación de sus cometidos profesionales y sometidos a la evaluación del desempeño, mediante un sistema por el cual se mida y valore su rendimiento o el logro de resultados.

No obstante, destaca la vinculación directa de estos criterios con el régimen jurídico de la función directiva. No puede existir función directiva profesional sin la preceptiva determinación de los objetivos a conseguir y la disposición de un sistema transparente para su evaluación. Para los empleados públicos, la regulación prevista en el art. 20 del EBEP sobre la evaluación del desempeño no tiene aplicación inmediata, según lo previsto en la Disposición Final Cuarta de la citada norma legal. Es decir, le corresponderá al legislador de desarrollo concretar y determinar la aplicación de este procedimiento, lo cual exigirá un cambio sustancial en los actuales modelos de gestión pública, donde el desarrollo de los cometidos profesionales en función de objetivos previamente establecidos es, todavía, una tarea pendiente.

Sin embargo, «difícilmente podrá tener éxito un sistema de evaluación de empleados públicos si previamente (o en paralelo) no se ha puesto en marcha un sistema objetivo de evaluación de directivos» (Jiménez Asensio 2009, p. 80). El personal directivo debe tener una serie de objetivos de gestión y de resultados a conseguir que permita su evaluación. Medir el desempeño directivo se convierte en un eje fundamental para acreditar que esta función cumple con su misión y consigue los resultados previstos. Para ello, es preciso tener formalizada su «hoja de ruta» o «acuerdo de gestión», en el que se especifiquen los objetivos a conseguir en un periodo temporal concreto, los criterios para su evaluación y los efectos administrativos y económicos en relación con los resultados alcanzados (Jiménez Asensio 2018a, p. 28).

La evaluación como instrumento de medición en el ejercicio de las responsabilidades directivas y su relación con los objetivos que previamente hayan sido fijados es un requisito absolutamente imprescindible para establecer conclusiones sobre el valor que aporta la dirección pública profesional. Además, es útil para comprobar si el proceso de designación ha sido adecuado, en cuanto a la disposición de un perfil profesional con experiencia, solvencia, competencias, capacidades y actitudes para su desempeño (Jiménez Asensio 2022, p. 166).

f) Sobre las funciones a desempeñar por el personal directivo, el legislador básico remite su concreción a las normas específicas de cada Administración. Es una decisión que, como se ha indicado, puede

considerarse desafortunada. Las funciones directivas profesionales tienen un marco común basado, como se expone en el art. 108 quáter de la LRJSP, en el desempeño de puestos que requieren una especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas. Dada la importancia de esta figura hubiera sido adecuado identificar sus funciones esenciales o configurar el modelo básico de su marco funcional.

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, núm. 163/2010, de 7 de mayo, se indica que:

(...) el problema que plantea el art. 13 del EBEP (Ley 7/2007, de 12 de abril) es que no contiene ninguna referencia a las concretas funciones que han de ser consideradas como funciones de dirección profesional de la Administración. Si tomamos como referencia la legislación estatal, hasta ahora las normas sobre organización administrativa se limitaban meramente a informar cuáles de sus órganos eran directivos, pero sin llegar a definir qué era un directivo público. (...) La regulación que el art. 13 del EBEP (Ley 7/2007, de 12 de abril) hace del personal directivo es excesivamente escasa por indefinida, y hasta en tanto no se desarrollen las Leyes sobre función pública anunciadas en el propio EBEP, algunos aspectos como el que nos ocupa van a ser necesariamente objeto de resolución en sede judicial. El personal directivo se inserta entre la dirección política y la función pública superior de carrera.

Para la Administración Local, la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), determina que «(...) tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales».

Esta definición nos permite identificar rasgos propios del personal directivo, marcando una apreciable diferencia con respecto al régimen de puestos de trabajo que conforma el núcleo principal de la relación de servicios profesionales en el empleo público:

- Se le otorga al personal directivo la facultad de actuar como «órgano», esto es, mediante la atribución de funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tengan carácter preceptivo, según lo dispuesto en el art. 5 de la LRJSP.
- El personal directivo ejercerá funciones de gestión o ejecución a nivel superior. De manera coherente con el papel que el Estatuto Básico del Empleado Público le atribuye para el desarrollo de los procesos de modernización en las Administraciones Públicas, las responsabilidades directivas a nivel superior se deben ubicar en el ámbito de la planificación, el seguimiento de los programas de actuación para el cumplimiento de los objetivos previstos, el control de los recursos asignados y los plazos para su ejecución, el análisis de las desviaciones producidas en virtud de la evaluación sobre los resultados alcanzados y el impacto generado con el desarrollo de las medidas que contempla cada plan o proyecto de intervención pública.
- La responsabilidad en el desarrollo de los procesos de planificación tiene su punto de partida en las directrices, las decisiones o los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno correspondientes. Este planteamiento se deriva, lógicamente, de la responsabilidad que ostentan los órganos políticos para definir y concretar la agenda gubernamental, en el ejercicio legítimo de sus facultades y en los términos previstos por la normativa que les resulte de aplicación.

Así, para las organizaciones municipales incluidas en el ámbito de organización del Título X de la LRBRL, al alcalde como máximo representante municipal, le corresponde. «(...) b) Dirigir la política, el gobierno y la administración municipal (...): c) establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad». Al personal directivo le correspondería ocupar el primer nivel de dirección profesional a continuación de los órganos de gobierno municipal.

Como señala Ramíó (2020):

(...) estos puestos de dirección agrupan dos grandes competencias: a) las competencias para ejercer de intermediario o de «rótula» entre el espacio político y el espacio administrativo. Es decir, tener la capacidad de interpretar las decisiones políticas y saberlas traducir en proyectos viables de gestión. Para poder ejercer esta función se requieren competencias de conocimiento

y empatía hacia las dinámicas y el lenguaje político y conocimientos y complicidad con el funcionamiento organizativo y el lenguaje administrativo. b) Competencias en la dirección del aparato y de las jefaturas de carácter administrativo. Para ello es necesario conocer la lógica y la cultura administrativa del ámbito municipal.

Dicho de otro modo, el ejercicio de la función directiva profesional exige que su posición institucional en la organización administrativa le otorgue la facultad de dirección, con la autonomía necesaria, para la adopción de decisiones operativas que faciliten el cumplimiento de sus cometidos. Es inherente al personal directivo la disposición de un espacio, general o sectorial, de gestión pública en el que tenga la responsabilidad profesional y la autonomía para impulsar los programas y proyectos que le hayan sido conferidos, con capacidad para tomar decisiones que faciliten su ejecución, en el ámbito temporal previsto y con los recursos asignados.

Las funciones de naturaleza directiva sobre planificación, control de la gestión y evaluación de resultados exigen un «plus» de competencias y de conocimientos que garanticen su óptimo desempeño, además de las habilidades para promover una actitud hacia la mejora continua. Se corresponde, por tanto, con la ocupación de una serie de puestos ubicados en el primer nivel de responsabilidad profesional en las distintas organizaciones locales o para el desarrollo de programas vinculados con determinadas políticas públicas.

Esta configuración es la que se determina en el art. 36.5 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi al establecer que «podrán definirse como directivos públicos profesionales los puestos que pertenezcan a entidades locales cuya población supere los 40.000 habitantes y respondan a alguna de las tipologías que se enumeran seguidamente:

- a) Los puestos que asuman funciones de coordinación general, gerencia municipal, direcciones de área o gerencias de sector, de la estructura administrativa de las entidades locales.
- b) Los puestos de máxima responsabilidad de los organismos públicos, sociedades mercantiles, consorcios o fundaciones del sector público local.
- c) Asimismo, siempre que así se acuerde por el órgano competente, podrán tener la consideración de directivos los puestos de mayor responsabilidad de las estructuras o de los programas que se creen para desarrollar proyectos de gestión o encomienda especial de carácter temporal con la finalidad de desarrollar o impulsar, por razones excepcionales o coyunturales, una determinada política sectorial. Tales puestos directivos no tendrán naturaleza estructural y se amortizarán cuando finalice el proyecto de gestión o la encomienda especial.

En conclusión, y sin perjuicio de los aspectos de la regulación normativa expuesta que pudieran considerarse como limitativos para la implementación de la dirección pública profesional, es evidente que esta figura debe formar parte del modelo organizativo en nuestras instituciones locales. Entre otras razones, por las expuestas en el documento denominado *13 propuestas para reformar la Administración del Estado* elaborado por el grupo de análisis y propuestas de reformas en la Administración pública (Grupo de Análisis y Propuestas de Reformas en la Administración Pública, 2021), en el apartado sobre «profesionalización de la dirección pública»:

- Debe suponer un cambio cultural indudable otorgando a la Administración estabilidad y capacidad para atraer el talento necesario, partiendo de «diferenciar con claridad el espacio de dirección estratégica, propio del Gobierno y la configuración política, con el espacio de la dirección gerencial de carácter profesional, estable y responsable». (...).
- *Destaca la importancia de la dirección pública profesional en el ámbito de las entidades locales*, con la finalidad de garantizar una mejor coordinación entre las diferentes áreas de gobierno, promover la planificación como proceso para mejorar el desarrollo coherente de proyectos en el cumplimiento de la agenda local, e impulsar actuaciones en aras a promover la calidad institucional, la innovación, la transparencia y el ejercicio responsable de la actividad pública.

Sin embargo, siendo indudable la necesidad de estos perfiles profesionales, en la Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1829/2019, de 17 de diciembre, se determina que el art. 13 del EBEP no habilita a los entes locales para regular el régimen jurídico de su personal directivo, considerando que sólo le corresponde al Gobierno y a las Comunidades Autónomas llevar a cabo la regulación al personal directivo del conjunto de las administraciones públicas, incluyendo el de las corporaciones locales, lo que se justifica por la necesidad de conseguir una cierta homogeneidad.

Considera que las corporaciones locales no ostentan título competencial para regular, –a partir del Estatuto Básico del Empleado Público–, el régimen de su personal directivo. Ello no es contrario a la autonomía local garantizada constitucionalmente porque las potestades reglamentarias y de autoorganización no son ilimitadas ni son, por sí solas, título suficiente para ejercer cualquier tipo de competencia cuando entran en conflicto con otras previsiones legales específicas.

Sin perjuicio de las distintas opiniones doctrinales solventes al respecto, más proclives a los argumentos expuestos por los Magistrados de la Sala que discrepan del fallo, al considerar que mediante Reglamento Orgánico se dispone de competencias para la regulación del personal directivo respetando, por supuesto, lo previsto en la LRBRL y en el EBEP, esta limitación, como se ha expuesto, se ha visto superada con el desarrollo previsto en determinada legislación autonómica sobre empleo público o régimen local.

Además, lo relevante es el desarrollo de las funciones directivas profesionales, en la convicción de que se deben incorporar y consolidar como un ámbito de responsabilidad profesional indispensable en las administraciones locales. No debe ser obstáculo la ausencia de normativa legal autonómica que desarrolle el régimen jurídico básico previsto en el EBEP y permita a las entidades locales su regulación reglamentaria y aplicación.

En efecto, como proceso gradual y para el desarrollo de funciones propias de esta figura, en defecto de habilitación legal, puede llevarse a cabo a través de la creación y cobertura de puestos de trabajo de nivel superior en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo de la organización local, con la responsabilidades inherentes al desempeño de funciones de planificación, dirección, coordinación y evaluación de carácter transversal o sectorial, determinando los requisitos de desempeño (ej: a ocupar por personal funcionario de carrera, perteneciente al Grupo A, Subgrupo A1, que dispongan y acrediten una serie de méritos –formación, experiencia, competencias,...– bajo la modalidad de libre designación) e incorporando los rasgos diferenciadores vinculados con la función directiva, esto es, definición de los objetivos a conseguir en un periodo temporal, sistema de evaluación de los resultados conseguidos y sus efectos (abono de retribución variable, continuidad o cese en el puesto de trabajo).

5. CONCLUSIONES

Las medidas y propuestas que se han formulado para transformar los patrones tradicionales de la gestión de lo público permiten orientarla hacia un modelo de mejor desempeño, de mayor transparencia y de evaluación de los resultados alcanzados, sin obviar el principio fundamental de servicio efectivo a la ciudadanía y la defensa y garantía de sus derechos, desde la objetividad, la integridad, la proximidad y la calidad en el ejercicio de la función pública. Este enfoque es el que permite constatar la existencia de una buena administración, que proporciona solvencia y valor público.

Lo anterior revela la complejidad y la diversidad de situaciones que se circunscriben al ámbito de las responsabilidades públicas, por lo que se hace necesario aplicar procesos adaptativos en el ejercicio de las distintas competencias y la superación de debilidades institucionales, ante la insuficiente capacidad de anticipación y de respuesta a situaciones de incertidumbre y con problemáticas con distinta intensidad, variedad e impacto.

Conceptos como liderazgo, transformación, innovación, aprendizaje colectivo, gestión de redes, talento, inteligencia institucional, etc., se ponen de manifiesto para argumentar la necesidad del cambio en los procesos de intervención pública ante la existencia de riesgos, pero a la vez de oportunidades, para aportar soluciones efectivas, proporcionar alternativas que permitan atender situaciones conflictivas o complejas. En definitiva, disponer de una estrategia orientada al logro y a proporcionar solidez y calidad a la gestión pública.

Es un planteamiento que se corresponde, lógicamente, con una visión y un propósito de mayor alcance al mero desarrollo de la gestión ordinaria que no dispone, en la mayoría de los casos, de una hoja de ruta que determine las actuaciones prioritarias, un enfoque hacia el cumplimiento de objetivos, así como la voluntad inequívoca de acometer la mejora en la prestación de los servicios públicos locales, aplicando principios y criterios que modifiquen modelos, prácticas y formas inadecuadas.

Es en este punto donde tiene lugar la intervención del directivo público profesional, como perfil que debe liderar los procesos de cambio o transformación, desde un enfoque que concilie la gestión «regular» de los procedimientos y actividades públicas para el cumplimiento de los fines institucionales con el fortalecimiento de los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados en el ámbito de dirección asignado.

No se trata de superar el modelo burocrático basado en la disposición de garantías formales y procedimentales que permitan a la ciudadanía ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, en términos de seguridad jurídica, igualdad y equidad. Es un modelo consustancial a nuestro sistema de gestión pública cuyas bases tienen un arraigo indiscutible.

La responsabilidad de las instituciones públicas locales se encuentra en aplicar otra dimensión a este modelo y no en crear organizaciones paralelas con el argumento de conseguir mayor eficacia, eficiencia y efectividad, dejando a la Administración con funciones rutinarias, considerándola como una realidad para lo que sólo cabe la «resignación» y la necesidad de «mantenerla», sin más.

La respuesta debe darse desde el compromiso con el servicio público, desde la convicción que el funcionamiento óptimo de la Administración Pública en general, y la local en particular, es un factor vinculado con la calidad y la solidez de la acción pública, y desde la necesidad de impulsar cambios estructurales e incorporar elementos que permitan transformar e innovar el actual sistema de gestión pública.

Bajo este planteamiento, la responsabilidad de las personas que asumen la función legítima de gobierno político se encuentra en definir y desarrollar estrategias para el fortalecimiento de las instituciones públicas, como garantes para la buena administración desde una posición de servicio a la ciudadanía, de orientación a resultados y de respeto a los principios y valores democráticos.

La disposición de capacidades directivas en el sistema de gestión pública local debe facilitar el liderazgo profesional para potenciar estilos de trabajo en red o de cooperación y asistencia mutua, el fortalecimiento de las relaciones interpersonales y la implantación de modelos o técnicas que superen prácticas ineficaces, incapaces de adaptarse a los cambios y obstaculizadores de la transformación y modernización. Es necesario reivindicar un espacio de dirección pública desempeñado por profesionales competentes, experimentados y comprometidos con el servicio y la defensa de los valores públicos.

La creatividad, la innovación y el conocimiento experto deben ser palancas para actuar en entornos de desafíos, dinámicos, cambiantes y complejos. Son, también, cualidades de compromiso con el servicio público, de pensar y actuar estratégicamente, de cultura de resultados y de flexibilidad para aplicar alternativas posibles o distintas opciones ante cada situación.

La persona que ocupe el puesto directivo debe desempeñar funciones de mayor transversalidad, de naturaleza estratégica, de visión transformadora y de liderazgo organizacional, por lo que los procedimientos de nombramiento, desempeño y desvinculación deben tener su propia configuración. La designación para puestos directivos requiere mayor rigor y transparencia. No puede quedar, simplemente, en efectuar nombramientos y posteriores ceses de forma similar al personal eventual (de confianza política y personal).

El mérito y la capacidad se deben valorar atendiendo a las competencias requeridas para el desempeño del puesto directivo y la experiencia acreditada en el ejercicio de funciones análogas o similares. Para comprobar la idoneidad de la persona designada, en términos de rendimiento, la evaluación se convierte en factor fundamental y a la vez, en obstáculo cuando se debe aplicar en un entorno cultural resistente e inflexible a estos procesos. Es un tema que debe ser abordado de forma clara y con voluntad política. Se hace necesario, en definitiva, superar la confianza política como exclusivo criterio para la designación del personal directivo profesional o para su cese, derivado de la finalización del correspondiente periodo electoral o de la libre facultad del órgano competente, sin ajustarse a factores vinculados con el desempeño o rendimiento.

En conclusión, la débil institucionalización de la función directiva no se compagina con lo argumentado por la doctrina más especializada sobre el personal directivo profesional, ni con otros modelos públicos a nivel comparado o recomendaciones de instituciones internacionales de referencia, donde hay coincidencia en considerar y aplicar esta función como uno de los elementos estratégicos para la modernización y la gestión del cambio en nuestras Administraciones Públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GRUPO DE ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2021). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. INAP.
- INAP (2005). *Informe de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Jiménez Asensio, R. (2006, 5-6 de julio). Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas). // *Congreso Catalán de Gestión Pública*. Barcelona. CEMICAL. https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/fitxers/R_JIMENEZ_ASENSIO_DIRECTIVOS_PUBLICOS.pdf?noredirect=1

- Jiménez Asensio, R. (2009). *El personal directivo de la Administración local* [Estudio de Relaciones laborales, 4]. Diputación de Barcelona. Disponible en: https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/CEMICAL_personal_directivo_cast.pdf?noredirect=1
- Jiménez Asensio, R. (2018a). La dirección pública en España: de la politización a la profesionalización. ¿Un proyecto imposible? *La mirada institucional*. <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/02/23/la-direccion-publica-en-espana-de-la-politizacion-a-la-profesionalizacion-un-proyecto-imposible/>
- Jiménez Asensio, R. (2018b). Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización. *La mirada institucional*. <https://rafaeljimenezasensio.files.wordpress.com/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>
- Jiménez Asensio, R. (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*, (60), 151-197. <https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL60/QDL60.pdf>
- Longo, F. (2005, 18-21 de octubre). La expansión de la dirección pública profesional: apuntes desde la experiencia española [papel]. *X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile*.
- Longo, F. (2006). Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-16. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533667003.pdf>
- Longo, F. (2008a). Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. En F. Longo y T. Ysa (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 19-39). Escola d'Administració Pública de Catalunya – EAPC.
- Longo, F. (2008b). La gestión pública como discurso de valores. En F. Longo y T. Ysa (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 285-321). Escola d'Administració Pública de Catalunya – EAPC.
- Losada, C. (1995). Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública. *Documentación Administrativa*, (241-242), 407-482.
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-22. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666001.pdf>
- Ramió, C. (2008). El modelo directivo en las entidades locales. *Revista Internacional de Organizaciones (RIO)*, (1), 77-108. <https://doi.org/10.17345/rio1.77-108>
- Ramió, C. (2020). Dirección pública profesional en la Administración local: ¡ya! (primera parte).[entrada de blog] *El blog de espublico*. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/direccion-publica-profesional-en-la-administracion-local-ya-primera-parte/>