

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 07-07-2025
 Modificado: 10-11-2025
 Aceptado: 20-11-2025
 Publicación anticipada: 22-12-2025
 Publicado: 22-01-2026
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11561>
 Páginas: 9-24



Referencia: Briones-Gamarra, Ó., González-Cacheda, B., Varela-Álvarez, E. J. (2025). Profesionalización de la función directiva pública en España desde una perspectiva autonómica. *Documentación Administrativa*, 15, 9-24. <https://doi.org/10.24965/da.11561>

Profesionalización de la función directiva pública en España desde una perspectiva autonómica

Professionalization of Public Management Functions in Spain from an autonomous perspective

Briones-Gamarra, Óscar

Universidade de Vigo. Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3316-8670>
oscarbriones@uvigo.gal

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor contratado doctor en la Universidad de Vigo y secretario del grupo de investigación del Observatorio de Gobernanza G3. Ha publicado más de cincuenta trabajos científicos (artículos, capítulos y libros) en publicaciones de referencia de la Ciencia Política y de la Administración. Además, ha participado en proyectos y estancias de investigación en distintos países de Europa, América Latina y África. Premio estatal del INAP a la mejor tesis del ámbito jurídico-social en el año 2013.

González-Cacheda, Bruno

Universidade de Vigo. Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1833-0003>
bruno.gonzalez.cacheda@uvigo.gal

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor ayudante doctor en la Universidade de Vigo y miembro del Observatorio de la Gobernanza G3. Ha publicado más de veinte trabajos en obras colectivas y revistas estatales e internacionales. Doctor en Gobernanza e Innovación en el programa de la Universidade de Vigo «Creatividade e Innovación Social e Sustentable» (Premio Extraordinario).

Varela-Álvarez, Enrique José

Universidade de Vigo. Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9021-0797>
evalvarez@uvigo.gal

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de universidad en la Universidade de Vigo y coordinador académico del grupo de investigación del Observatorio de Gobernanza G3. Ha publicado más de ciento treinta trabajos científicos (artículos, capítulos y libros) en publicaciones de referencia de la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración. Además, ha participado en proyectos de investigación competitivos en España y México.

RESUMEN

Objetivos: el presente trabajo se articula a través de un doble objetivo: aumentar el conocimiento empírico respecto a la profesionalización de la función directiva y conocer y analizar de forma comparada la situación de los procedimientos establecidos a nivel autonómico orientados a la profesionalización de la Administración pública. **Metodología:** a tal fin, se ha diseñado un modelo a partir de seis categorías que han guiado el análisis de contenido aplicado sobre diversas normativas y procedimientos relacionados con la profesionalización directiva a nivel autonómico. En concreto, se han seleccionado las seis comunidades autónomas más importantes en términos de población y empleo público. La recogida y análisis de información relativa al perfil profesional, proceso de selección y nombramiento ha sido complementada a través del acceso a los portales web Dirección General de Función Pública de cada una de las CC. AA. analizadas a lo largo de los años 2023 y 2024. **Resultados:** los resultados de nuestra investigación nos permiten dibujar un modelo caracterizado por un bajo nivel de profesionalización y un alto grado de politización y discrecionalidad. De forma comparada, podemos hablar de un alto nivel de similitudes y un discreto número de disparidades entre CC. AA. con escasos efectos prácticos como consecuencia de la falta de concreción y desarrollo reglamentario. **Conclusiones:** como conclusión, podemos describir el modelo analizado como discrecional y politizado, alejado de las recomendaciones establecidas a nivel internacional respecto a la necesidad de profesionalizar la función directiva de las Administraciones públicas.

PALABRAS CLAVE

Profesionalización; dirección pública profesional; Administración pública.

ABSTRACT

Objectives: This paper has a twofold objective: to increase empirical knowledge on the professionalization of the managerial function and to learn about and analyze in a comparative way the situation of the procedures established at the regional level aimed at the professionalization of the public administration. **Methodology:** To this end, we have articulated a model based on six categories that have guided the content analysis applied to various regulations and procedures related to the professionalization of management at the regional level. Specifically, the six most important autonomous communities in terms of population and public employment have been selected. The collection and analysis of information related to the professional profile, selection process and appointment has been complemented by accessing the web portals of the General Directorate of Public Administration of each of the Autonomous Regions analyzed throughout 2023 and 2024. **Results:** The results of our research allow us to draw a model characterized by a low level of professionalization and a high degree of politicization and discretionality. Comparatively, we can speak of a high level of similarities and a discrete number of disparities between CC. AA. with few practical effects as a consequence of the lack of specification and regulatory development. **Conclusions:** In conclusion, we can describe the model analyzed as discretionary and politicized, far from the recommendations established at the international level regarding the need to professionalize the management function of public administrations.

KEYWORDS

Professionalization; professional public administration; public administration.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EVOLUCIÓN DEL MODELO EN ESPAÑA. 2. MARCO TEÓRICO Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA PÚBLICA. 3. MATERIAL Y MÉTODO. 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. CONCLUSIÓN Y LIMITACIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La gestión pública del siglo XXI se articula sobre diversos elementos procedentes de enfoques asociados a una mayor conciencia ciudadana sobre la eficacia, la eficiencia, la calidad o la transparencia (Parrado, 2023). A este respecto, el buen desempeño de las funciones directivas públicas se ha convertido en un elemento en permanente consideración. Se puede señalar, de hecho, un cierto consenso en el ámbito académico y político

acerca de la necesidad de profesionalizar la función directiva en las Administraciones públicas (Hartley, 2025; Coleman, 2003) como elemento clave para la transformación del sector público (Maeso, 2010). En esta línea se sitúan las prescripciones de diversos autores e instituciones internacionales (Lapuente y Suzuki, 2020; Fuenzalida y Ricucci, 2018; OCDE, 2018). Para la OCDE (2018; 2023) resulta necesario proteger, mediante la profesionalización, la función directiva de las presiones y represalias políticas.

No obstante, parece interesante aclarar primero a qué nos referimos con el concepto de profesionalización en la función directiva pública, proponiendo para ello incorporar la lógica neoweberiana de «reprofesionalización» (Weber, 1977) basada en valores públicos (Parrado, 2023; Moore, 2014) y en comprender que existe un oficio propio de la gestión pública (Rhodes, 2016). Entendiendo así que la profesionalización ha de implicar una mejora de la gestión pública, la defensa de la imparcialidad como criterio general y la especialización en la función directiva, mejorando las competencias, habilidades y valores axiológicos tanto de los candidatos como del personal directivo ejerciente (OCDE, 2023). En otras palabras, estamos ante un proceso basado en competencias técnicas, éticas y de liderazgo, separando la gestión pública de la lógica partidista, buscando la estabilidad, la rendición de cuentas y la calidad en la toma de decisiones públicas.

Diversos trabajos (Oltra, 2008; Coleman, 2003) señalan como elemento positivo la objetivación de la función directiva¹ como requisito para la mejora de la función pública frente a los obstáculos a la gestión que implica una politización intensa (Cocciasecca et al., 2021; Fuenzalida y Ricucci, 2018; Lapuente y Dahlström, 2018). Abundando en esta idea, investigaciones de carácter empírico publicadas (Kim et al., 2022) confirman los efectos negativos de la politización de las funciones directivas a través de un menor compromiso organizacional y un mayor nivel de insatisfacción laboral; cuanto más profesionalizada esté la dirección pública, más se utilizarán herramientas de gestión y menor será la influencia política en los nombramientos de altos cargos (Bach et al., 2018).

Por otro lado, las consideraciones señaladas en el anterior apartado, vinculadas a las prescripciones que conforman el corpus del paradigma de la «Nueva Gestión Pública» y del «Gerencialismo», han despertado un creciente interés en el campo académico que aborda la politización de la función directiva como objeto de estudio (Kuperus y Rode, 2008). Debemos destacar el trabajo de Cooper (2020), realizado a través de una encuesta de expertos, en el que el autor compara la politización en función de las tradiciones administrativas nórdica, Westminster, germánica y napoleónica, además de las angloamericanas y del sur de Europa (en la que está incluida la española). El autor encuentra evidencias de la relación entre politización y cultura administrativa. Por otro lado, resulta pertinente citar la revisión sistemática elaborada por Cocciasecca et al. (2021) sobre más de 70 trabajos, en la que agrupan y sintetizan las principales investigaciones publicadas al respecto, analizando las principales aportaciones y temas abordados, así como los vacíos y limitaciones todavía existentes en este campo de estudio. El trabajo señalado aborda las siguientes temáticas: la corrupción y el clientelismo; el perfil y el género de las personas designadas; el análisis y la evaluación del desempeño; las diferencias y similitudes en las escalas territoriales-administrativas; los procedimientos de selección y los procesos de reforma llevados a cabo en diversos países (Cocciasecca et al., 2021).

Precisamente, en relación con la última cuestión aludida en el párrafo anterior, las investigaciones incluidas en la revisión sistemática han analizado los procesos de reforma de los procedimientos de selección en Reino Unido, Estados Unidos, Indonesia, China, Chile, Corea, Suecia y Rusia. Debemos notar que en España no se ha producido un proceso de reforma propiamente dicho. Sin embargo, a raíz de las reformas del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP²) de los años 2007 y 2015, se ha incorporado a la agenda de las instituciones la necesidad y la pertinencia de avanzar en la concreción de un modelo de personal directivo para las Administraciones públicas. Este marco difuso (Baz, 2014) permite a las distintas Administraciones caminar hacia un modelo profesionalizado que han analizado recientemente Cortés-Abad (2024) o Arenilla y Llorente (2025) en cuanto a su nivel de institucionalización, pero al que hemos introducido, para buscar un modelo escalable a cualquier nivel de la Administración, un sistema de ordenación por categorías situadas en una matriz de análisis técnico. En este contexto, consideramos necesario abordar los siguientes objetivos que guiarán la presente investigación:

¹ Cabe aclarar que para una mayor dinamización en la lectura del texto evitando un exceso de reiteraciones terminológicas, se empleará de modo similar el concepto «Dirección Pública Profesional» (como modelo idóneo al que debe orientarse la Administración) y el concepto de «función directiva», que conecta en mayor medida con la función de dicho elemento orgánico.

² Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado núm. 89, de 13 de abril de 2007, <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/04/12/7/con>. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado núm. 261, de 31 de octubre de 2015, <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con>

- Aumentar el conocimiento empírico respecto a la profesionalización de las Administraciones públicas en España.
- Conocer y analizar de forma comparada la situación de los procedimientos establecidos a nivel autonómico orientados a la profesionalización de la Administración pública.

En el siguiente apartado, siguiendo a Parrado (2001), presentaremos los principales elementos teóricos asociados a la profesionalización de las Administraciones públicas. Los conceptos y paradigmas caracterizados en las siguientes líneas serán de utilidad para la discusión de la información y resultados obtenidos a través de trabajo de campo definido en el apartado de material y método.

1. EVOLUCIÓN DEL MODELO EN ESPAÑA

En este apartado expondremos, brevemente, la evolución del modelo directivo en España desde la transición hasta la actualidad. En las siguientes líneas describiremos las cuatro fases que configuran dicho modelo a través de los distintos elementos que nos permiten analizar las continuidades y las modificaciones introducidas a lo largo del tiempo.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL MODELO DIRECTIVO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO

1. ^a etapa: 1978-1997	El modelo de «discrecionalidad plena»
2. ^a etapa: 1997-2007	El modelo de «discrecionalidad limitada» y la descentralización del diseño
3. ^a etapa: 2007-2015	La dispersión del modelo directivo y la ausencia de pasos hacia la profesionalización directiva
4. ^a etapa: 2015-actualidad	Tibios impulsos de profesionalización desde las «microexperiencias»

Fuente: elaboración propia.

1.^a etapa 1978-1997: el modelo de discrecionalidad plena

La etapa de transición en España, de un Estado autoritario a uno democrático, aparece caracterizada por un esquema tradicional del personal directivo procedente de un modelo politizado (Jiménez, 2006, p. 92), conocido como «sistema de cesantías», articulado a través de la completa discrecionalidad en la selección y cese de dicho tipo de personal. En esta línea de politización total se desarrollan los primeros veinte años del régimen democrático de 1978. Estamos ante el inicio del llamado proceso autonómico, en el que el establecimiento de las bases democráticas del país no dejaba demasiado lugar a cuestiones tan técnicas y extemporáneas como el diseño de una función directiva profesional.

2.^a etapa 1997-2007: el modelo de discrecionalidad limitada o «circuito cerrado»

El modelo de función directiva –politizado y obsoleto– no sufrió grandes sobresaltos hasta la regularización acometida en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE³) (Sánchez-Morón, 2001, p. 93). Esta normativa estableció un principio de profesionalización en la Administración General del Estado, un supuesto «merit system» en virtud del cual los «órganos directivos» eran cargos con responsabilidad directiva y habrían de nombrarse entre funcionarios pertenecientes a cuerpos para los que se exigía titulación superior (OCDE, 2003). Además, el apdo. 10 del art. 6 de la LOFAGE indicaba que los titulares de los órganos directivos serían nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia. Sin embargo, una de las deficiencias ha sido, y es, que estos criterios de profesionalidad nunca han podido controlarse con elementos objetivos de comprobación (CEBEP, 2005, p. 66). A este respecto, no existen órganos o comisiones de valoración especializadas (Galindo, 2005, p. 239) ni criterios técnicos contrastados para medir dichas capacidades directivas.

³ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado núm. 90, de 15 de abril de 1997. <https://www.boe.es/eli/es/l/1997/04/14/6/con>

De este modo, en la línea señalada por Jiménez (2006) y Ramió (2008), a nivel estatal el modelo ha evolucionado de un «spoils system» de circuito abierto a uno de «circuito cerrado funcionarizado» (Maeso, 2010, p. 75; Kuperus y Rode, 2008, p. 9) marcado por el requisito de ser alto funcionario público (requisitos de titulación y pertenencia a determinados grupos funcionariales) y rememorando el corporativismo de los años cincuenta y sesenta en España (Araujo y Varela-Álvarez, 2011).

3.^a etapa 2007-2015: la institucionalización de la dispersión del modelo directivo y la ausencia de pasos hacia la profesionalización directiva

La normativa estatal (el Estatuto Básico del Empleado Público en vigencia desde 2007 y su revisión en el año 2015) ha dejado un régimen jurídico poco claro para los directivos (CEBEP, 2005, p. 51). El gran avance se deriva del simple hecho de haber incorporado a las agendas públicas la idea de un cuerpo directivo como elemento específico. Fruto de este marco difuso (Baz, 2014) que permitía elaborar un modelo propio a las distintas Administraciones se ha dado una profusión de normas en distintos ámbitos territoriales y funcionales. Sin embargo, como veremos en detalle, los cambios realizados indican la ausencia de los rasgos propios que permitirían hablar de un modelo profesionalizado. Por otra parte, en muchos casos (Comunidad Valenciana, Galicia o Andalucía), los cambios normativos aparecen vinculados a un desarrollo reglamentario que nunca ha llegado.

En definitiva, asistimos en los últimos años a un modelo combinado en el que predominan los directivos extraídos del ámbito funcionarial mediante libre designación. A pesar de la existencia de la proliferación de los debates que señalan la necesidad de profesionalizar la función directiva, persiste un amplio grado de politización (Cooper, 2020; Parrado, 2001; Kuperus y Rode, 2008). Junto a este modelo directivo-funcionarial, ha ido emergiendo con fuerza y cobertura legal incuestionable un buen número de directivos de extracción privada y de designación plenamente discrecional y política.

4.^a etapa 2015-actualidad: tibios impulsos de profesionalización desde las «microexperiencias»

Como hemos señalado, el panorama institucional y jurídico apenas ha variado en estos años (Jiménez, 2018). En este sentido, la nueva terminología utilizada parece orientada a incrementar la apariencia de profesionalización de la función directiva (constante referencia al mérito, la capacidad, la sujeción a los resultados, la ejemplaridad, etc.).

Además, la LOFAGE ha perdido su vigencia, si bien los artículos de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público⁴ que han venido a sustituirla en la parte relativa a los directivos públicos (especialmente los arts. 61 y siguientes) siguen la misma inspiración que su precedente legal. Sin embargo, no observamos mejora alguna que nos permita hablar de una evolución hacia la profesionalización del modelo directivo (selección de directivos entre funcionarios del grupo A1 o cuando se abre al ámbito privado exigiendo competencia y experiencia sin aclarar el sistema objetivo de comprobación de esta).

En todo caso, a fin de ser justos y precisos, conviene señalar que con este mismo esquema normativo se pueden llegar a dar pasos profesionalizantes del modelo de dirección pública. A este respecto, existen casos concretos –que hemos denominado «microexperiencias» o «pequeñas iniciativas voluntaristas»⁵– de convocatorias y configuraciones directivas que intentan dar pasos firmes en la profesionalización de algunos elementos.

2. MARCO TEÓRICO Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA PÚBLICA

La dirección pública y la cuestión de su profesionalización son conceptos familiares en este momento en cualquier debate sobre gestión pública y/o recursos humanos en el sector público (Cardona, 2006; Ahlback y Bringselius, 2015; OCDE, 2023). Sin embargo, la reflexión sobre este elemento organizativo precisa de un encuadre teórico para tener claro en qué momento aparece su idea en los paradigmas de la gestión pública.

⁴ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>

⁵ Recopilados con excelente criterio en la muestra seleccionada por la Fundación de compromisos para la calidad en su página web: <https://www.compromisosdecalidad.es/>

Lejos del paradigma weberiano clásico (Weber, 1977), en el que la esfera política y la administrativa se encontraban claramente separadas, se ha venido instalando en los foros de debate sobre el sector público la necesidad acuciante de mejorar las figuras de conexión entre esos dos ámbitos (Cardona, 2006). De la orientación «gerencialista» o del «management» tan estudiada por Christopher Pollitt (1993) o Hood (1991) procede la puesta en valor de las funciones directivas y de la figura del personal directivo público (Echebarría y Mendoza, 1999, p. 20). Es así como uno de los principios básicos de la nueva gestión pública, el «free to manage» (Hood, 1991, p. 5), intenta convertir a los directivos públicos en auténticos «managers». Este principio ha sido incluido de forma generalizada en las reformas de la función pública de los países desarrollados, hasta constituirlo en premisa de una Administración moderna (Sánchez-Morón, 2001, p. 92; CEBEP, 2005, p. 64), si bien no de manera uniforme, sino con importantísimos matices que veremos a continuación. Se comparte, en todo caso, de forma mayoritaria, que la potenciación de los gerentes o directivos es esencial para mejorar los resultados (Coleman, 2003, p. 69).

El paradigma de la NGP incorpora diversas líneas, entre las que están la preocupación por los resultados, la flexibilidad, el establecimiento de objetivos e indicadores, cambios en la cultura organizativa, orientación a la ciudadanía o disciplina en la utilización de los recursos públicos. A efectos de esta investigación interesa especialmente la idea, asociada a la flexibilidad, de la ampliación del margen de maniobra o libertad para que los gerentes gestionen (Pollitt, 2003, p. 26; Kettl, 1997), lo que se ha traducido complementariamente (Aguilar, 2007, p. 14) en el establecimiento de agencias ejecutivas autónomas para fines públicos específicos, buscando esta flexibilidad (OCDE, 2021; Kirkpatrick, 2006) y el mantenimiento de instancias aisladas de la presión política que permita que estos entes trabajen más eficientemente y con mayor cercanía a la ciudadanía.

Señalado el paradigma teórico y normativo en el que se puede situar la profesionalización de la función directiva, resulta necesario descender a las categorías concretas que nos pueden permitir analizar el grado de desarrollo de este modelo de gestión.

TABLA 2. MATRIZ DE INDICADORES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA PÚBLICA

Estatuto directivo específico
Definición y catalogación de puestos directivos
Selección profesional meritocrática
Autonomía de la función directiva
Entrenamiento de competencias directivas (sistema formativo específico)
Enfoque y evaluación de resultados
Cese objetivado

Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2023; 2018; 2011), literatura especializada y entrevistas a directivos/as públicos.

A tal fin, resulta interesante y pertinente el modelo desarrollado por la OCDE (2011) (véase la tabla 2) diseñado con el objetivo de operativizar un sistema de análisis de elementos clave presentes que permitan hablar de rasgos profesionalizantes en la función directiva pública. A continuación, y de forma sintética, describiremos los elementos más importantes de cada una de las categorías que forman parte del modelo de análisis reflejado en la tabla 2:

- Estatuto directivo específico:* ampliamente señalado como un rasgo indicativo (OCDE, 2003), prácticamente imprescindible⁶ (CEBEP, 2005), de profesionalización de la función directiva (Pensabene, 2018). Estaría en línea con la idea de que la función directiva precisa de una lógica propia, de un tratamiento especial (Brosnahan, 2000) que incluye un contexto jurídico específico, formación *ad hoc* (Varela-Álvarez, 2012; OCDE, 2023) o sistemas de selección y carrera particulares.
- Definición y catalogación de puestos directivos:* este elemento hace referencia a la necesidad de determinar claramente qué funciones o estructuras precisarían de la presencia de un puesto directivo (Baz, 2014; Jiménez, 2006). Resulta necesario delimitar el espacio propio de los directivos públicos

⁶ Iturriaga, A. (2006). Una aproximación al personal directivo en el borrador de Ley del Estatuto Básico del Empleado público. En artículos doctrinales de noticias jurídicas.com

respecto de la esfera política y la clase funcionarial o incluso directiva-funcionarial (Pensabene, 2018)⁷. El resultado final sería la elaboración de una relación o catálogo de puestos directivos específico que permitiría a su vez definir mejor funciones y competencias.

- c) *Selección profesional meritocrática*: esta categoría implica la profesionalización del sistema de selección del personal directivo, incluyendo la objetivación del procedimiento de selección y, en consecuencia, la utilización de elementos objetivos de comprobación⁸ frente al modelo discrecional actual (Arenilla y Llorente, 2025). La operativización de este sistema de selección profesionalizado puede variar, observando modelos que utilizan la acreditación previa de competencias, la acreditación de competencias en el propio proceso de selección o incluso una combinación de ambas dimensiones. También ha de ser mencionado el consenso en el sector sobre la idoneidad de disponer de tribunales u órganos especializados en selección en sentido estricto. De refinarse esta selección, se mejoraría la comprobación de la posesión de competencias directivas.
- d) *«Autonomía de la función directiva»*: este elemento alude a la libertad para gestionar «free to manage» a cambio de la obtención objetiva de buenos resultados de gestión pública. Cabe recordar aquí la importancia que se ha otorgado para que el personal directivo pueda ejercer su función (CEBEP, 2005; Verhoest et al., 2004). Ello ha de realizarse entendiendo que estamos tratando más con elementos organizativos que con elementos propios del empleo público (Ortega, 2010, p. 13). Además, dichas figuras precisan inherentemente de un cierto margen de autonomía para su gestión y para planificar estratégicamente (Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative, 2005), siempre a cambio de cumplir con los objetivos encomendados y definiendo bien las relaciones con los órganos de naturaleza política (CEBEP, 2005). Además, las tecnoestructuras o unidades que se dedican longitudinalmente al control de recursos en la organización han de ceder también espacios a la dirección profesional en términos de recursos materiales, financieros o humanos.
- e) *El entrenamiento constante de las competencias directivas*: esta categoría señala la necesidad de un esquema de competencias directivas orientadas a su comprobación, actualización y entrenamiento constante (OCDE, 2023; Pollitt y Bouckaert, 2017; Varela-Álvarez, 2012). Se entiende por competencia (OCDE, 2018) el conocimiento aplicado que contribuye a un desempeño satisfactorio de la función directiva. El problema relacionado con este ítem tiene que ver con la correcta identificación de dichas competencias directivas, derivado de la inexistencia de un modelo estandarizado. Sin embargo, debemos observar la mejora asociada a la aparición y puesta en marcha de nuevos planes universitarios de posgrado y de formación continua en España (Varela-Álvarez y Mahou, 2025). A nivel internacional, existe al menos un enfoque aproximativo a estas competencias que se puede rastrear en documentos de trabajo de la OCDE (2016; 2011; 2023), en la guía referencial iberoamericana de Competencias Laborales para el Sector Público (CLAD, 2016) o en la obra de Moore (2014). A su vez, siguiendo el modelo elaborado por la Asociación para la Dirección Pública Profesional en España a partir de la opinión de más de 100 directivos, las competencias básicas serían las siguientes: a) gobernanza, visión estratégica y creación de alianzas; b) liderazgo para el cambio y mejora de la productividad pública en la línea de Backhaus y Vogel (2022) o Van Wart (2013); c) creación y gestión de equipos; d) orientación a resultados; e) comunicación y transparencia; f) gestión de recursos públicos.
- f) *Enfoque y evaluación de resultados*: este elemento trata de dar coherencia a la configuración general de una dirección pública profesionalizada (CEBEP, 2005), y así ha quedado dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público en España (art. 15). Como ya hemos señalado, la profesionalización tiene como uno de sus presupuestos de partida el intercambiar autonomía de gestión por la obtención de buenos resultados. Se participa así de la consideración general actual en gestión pública sobre la necesidad de medir la productividad (OCDE, 2016) para poder hacer un seguimiento al retorno que tienen las acciones públicas en las dimensiones de eficacia, eficiencia, satisfacción y calidad percibida (Moynihan y Pandey, 2005). Además, de alguna manera, midiendo resultados estamos evaluando también el sistema de selección de ese personal directivo (Cocciasecca et al., 2021). Esta evaluación de resultados ha de venir dada en referencia al cumplimiento de objetivos (Cortés-Abad, 2024). Además, la evaluación suele tener repercusión, en la mayor parte de los modelos analizados, en la retribución del personal directivo. De este modo, se introduce la idea de que el «salario directivo» ha de estar vinculado a la obtención de buenos resultados (Durant et al., 2006),

⁷ Ver también nota 6.

⁸ Ver nota 6.

sin olvidar la curva –normalmente descendente– del ciclo de vida del personal directivo (Briones, 2025; Ysa y Salvador, 2015).

- g) *Cese objetivado*: la cuestión del cese del personal directivo ha de ser protegida de la discrecionalidad política (Arenilla y Llorente, 2025; Sánchez-Morón, 2007) con el fin de poner barreras a la politización. Así, la cuestión del cese ha de concretarse con una profundización en las causas que lo desencadenan en relación con el nivel de eficacia en la gestión realizada a partir de un modelo basado en la autonomía directiva. Cese o continuidad estarían, por lo tanto, vinculados a los resultados alcanzados a través de la gestión pública (Christensen y Laegreid, 2007).

Más allá de la variable vinculada a los resultados, el sistema ha de atender otras cuestiones vinculadas a los valores, a la ética pública y al comportamiento de los directivos en el desarrollo de sus funciones (Parrado, 2023; OCDE, 2018). También frente al abuso que el personal directivo pueda hacer de los reglamentos o frente al hecho de que estos obstaculicen desde el propio sistema la efectiva implementación de las políticas públicas legitimadas democráticamente (Villoria, 2000). A este respecto, si bien el cese del personal directivo no ha de ser automático en un contexto de cambio de gobierno, parece aconsejable una cierta afinidad de orientación en las políticas a desplegar desde la esfera política o por el superior jerárquico (Ramíó, 2008).

Señalados los principales elementos conceptuales y teóricos, así como las categorías de análisis que fijarán nuestra investigación, trataremos de responder a las preguntas formuladas a continuación. A tal fin, en el siguiente epígrafe, describiremos el material y el método utilizados.

¿Cuál es el grado de profesionalización de las Administraciones públicas en España?

¿Qué diferencias y similitudes existen en los procedimientos orientados a la profesionalización de las Administraciones públicas en las diferentes comunidades autónomas analizadas?

3. MATERIAL Y MÉTODO

Para conocer y analizar el punto en el que se encuentra el camino hacia la profesionalización directiva en las Administraciones públicas españolas, nos centraremos en el estudio y análisis de diversas normativas y procedimientos establecidos a nivel autonómico. En primer lugar, debemos aclarar que el criterio utilizado para la elección de territorios y Administraciones autonómicas objeto de análisis guarda relación con el tamaño medido en número de habitantes. Este dato de población tiene su correlato en el empleo público, de forma que la suma del empleo público de las comunidades autónomas seleccionadas se sitúa en 1 245 719 efectivos públicos que suponen un porcentaje del 65,45 % del total de empleo público autonómico y un 41 % respecto al empleo público total (sumado el dato de la Administración del Estado y la Administración local)⁹. Consideramos que el tamaño de población y el número de empleados públicos reflejan la relevancia de los territorios seleccionados y refuerzan la representatividad global de las dimensiones utilizadas en la investigación.

TABLA 3. ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN OBJETO DE ANÁLISIS

Comunidad autónoma	Normativa y documentación analizada
Andalucía	Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.
Cataluña	Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Marco profesional de la función directiva en las Administraciones públicas.
Comunidad de Madrid	Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.
Comunitat Valenciana	Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.
Galicia	Ley 2/2015 de 29 de abril, del empleo público de Galicia.
Castilla y León	Ley 7/2005 de 24 de mayo (última actualización en 2021).

Fuente: elaboración propia.

⁹ Instituto Nacional de Administración Pública (2024). Registro estadístico de empleo público. Datos a 1 de enero de 2024. https://digital.gob.es/content/dam/sgad/sefp/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP2024_01.pdf

Como se observa en la tabla 3, se seleccionaron las seis comunidades autónomas más pobladas. En segundo lugar, se localizaron e identificaron, a través de los distintos portales institucionales, textos legales relacionados con el ámbito de la función pública vigentes en cada territorio señalado. En la tabla 3 podemos advertir una importante diversidad en relación con la fecha de aprobación de las normativas en las distintas comunidades autónomas.

Para analizar las normas que ordenan la función pública, y por consiguiente la Dirección Pública Profesional en los seis territorios seleccionados, recurriremos a instrumentos de carácter cualitativo. En este caso, seguiremos un procedimiento semejante al articulado en el análisis de contenido, orientado a captar la presencia o ausencia de datos e información asociada a nuestro objeto de estudio. Siguiendo a Bardin (1996), y con el objetivo de obtener indicadores cualitativos referidos al nivel de profesionalización de la dirección pública, articularemos un modelo sistemático para la revisión y el análisis de los documentos jurídicos seleccionados. A tal fin, crearemos un sistema de categorías sobre las que se llevará a cabo la revisión y la codificación de la información obtenida siguiendo una lógica dicotómica. La matriz para el estudio de la profesionalización se aplicará sobre las direcciones generales en comunidades autónomas objeto de análisis. Respecto a la relevancia de las siete categorías de estudio, y a nivel analítico, no se le concederá mayor preponderancia a ninguna de ellas. El trabajo de recogida y análisis de la información fue realizado por dos investigadores entre el mes de septiembre del año 2023 y el mes de febrero de 2024.

TABLA 4. CATEGORÍAS E INDICADORES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

Categorías de análisis	Estatuto directivo específico
	Definición y catalogación de puestos directivos
	Selección profesional meritocrática
	Autonomía de la función directiva
	Entrenamiento de competencias directivas
	Enfoque y evaluación de resultados
	Cese objetivado

Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2023; 2018; 2011; 2003).

En la tabla 4 aparecen recogidas las categorías de análisis que guiarán la revisión y el análisis de las normas seleccionadas para el estudio de la profesionalización de la función directiva a nivel autonómico. Los ítems seleccionados, referenciados y explicados en el marco teórico y conceptual han sido extraídos de un informe de referencia a nivel internacional elaborado por la OCDE (2011), en el que se establecen las pautas y las condiciones para la profesionalización de la función directiva en las Administraciones públicas. Sobre esta base, dos investigadores revisarán la documentación señalada en la tabla 4. Los resultados obtenidos y codificados serán presentados en el siguiente apartado.

Para completar la recogida de información, de forma complementaria, se accederá a los portales web de la Dirección General de Función Pública de cada una de las CC. AA. analizadas. Con esta acción se pretende recopilar información relativa al perfil profesional de la persona designada y al proceso de selección y nombramiento. La selección metodológica de la figura orgánica de la Dirección General tiene su base en su carácter ejemplar para visualizar una figura que en las propias normativas de las distintas Administraciones puede ser desempeñada por selección discrecional libre (sin considerarse aún así netamente esfera política) o por selección discrecional limitada a la alta función pública (libre designación entre personal funcionario). Este puesto orgánico nos permite visualizar perfectamente la conexión entre las dimensiones política y administrativa. Tratamos de confirmar, de este modo, la orientación o no de las Administraciones públicas objeto de estudio hacia la profesionalización.

4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este apartado presentaremos los principales hallazgos de nuestra pesquisa. Los resultados aparecen ordenados por comunidades autónomas, siguiendo la prelación recogida en la tabla en la que se

synetiza la información obtenida. Además, para cada una de las Administraciones autonómicas analizadas se describirán los rasgos relacionados con las categorías relativas a la profesionalización de la dirección pública presentados en los apartados teórico y metodológico.

TABLA 5. RASGOS DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA REALIDAD JURÍDICO-ADMINISTRATIVA Y ORGANIZATIVA DE LAS PRINCIPALES COMUNIDADES AUTÓNOMAS ORDENADAS POR POBLACIÓN

	Estatuto directivo específico	Definición y catalogación de puestos directivos	Selección profesional meritocrática	Autonomía de la función directiva	Entrenamiento de competencias directivas (sistema formativo específico)	Enfoque y evaluación de resultados	Cese objetivado
Andalucía	No	No	No	No	Sí	No	No
Cataluña	No	No	No	No	Sí	No	No
Madrid	No	No	No	No	No	No	No
Comunidad Valenciana	No	Referencia legal, no concreta	Referencia legal, no concreta	No	No	Referencia legal, no concreta	No
Galicia	Se hace mención a su necesario desarrollo reglamentario	Sí	No	No	Sí	No	No
Castilla y León	No	Sí	No	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia siguiendo datos de población del INE (2023).

a) Comunidad Autónoma de Andalucía

En el caso de Andalucía, el estatuto directivo, que por mandato legal deberá tener rango de ley, fue debatido firmemente en el reciente proyecto de Plan estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía, en el que tuvieron la posibilidad de colaborar dos de los autores de este artículo (Varela-Álvarez et al., 2022). Contrastando la información con los excelentes estudios comparativos de Cortés-Abad (2024) y Videchea (2022), estaría en estos momentos en una fase de transición y debate con vistas a su tramitación luego de la publicación de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía (Boletín Oficial del Estado número 164, de 11 de julio de 2023) que sustituye a la antigua Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía (Boletín Oficial del Estado número 302, de 18 de julio de 1985) y que introdujo –al menos en teoría– una vocación de profesionalización y despolitización de la función directiva.

Desde la vigencia de la Constitución española en el año 1978, con la llegada de esta Ley de Función Pública propia para Andalucía en 1985 y de forma continua hasta el año 2023, el modelo de dirección pública autonómica está claramente presidido por un modelo de escasa presencia de rasgos de profesionalización directiva, y por ende de alta politización y discrecionalidad. Todo ello se refleja aun actualmente en los ítems básicos de rasgos de profesionalización apenas cumplidos en alguna medida.

La parte positiva reside en la determinación del Instituto Andaluz de Administración Pública por fomentar la formación en competencias directivas para su personal directivo o potencialmente cooptable para puestos directivos, así como una intensa socialización en las características profesionales, éticas y de funcionamiento que debe desplegar una función directiva pública moderna y profesional. Lo dispuesto en la Ley de Función Pública andaluza contiene elementos bien novedosos, como la Comisión independiente de selección de puestos directivos o la Comisión ética, por lo que, a la falta del desarrollo reglamentario en que se

concreto efectivamente el modelo, los pasos hacia la profesionalización del modelo directivo parecen bien fundamentados.

En concreto, la muestra escogida para esta investigación, la selección del puesto de director/a general (en el caso de Andalucía, «Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública» como puesto directivo central), si bien reúne los requisitos de idoneidad para un puesto de este tipo, no presenta los rasgos de profesionalización (en abstracto) de la función directiva que se han previsto en este estudio para medir dicha característica.

Es destacable, en todo caso, el esfuerzo organizativo que se está dando actualmente para la elaboración de un Estatuto del Personal Directivo, que recogería –al menos teóricamente– muchos de los presupuestos básicos de un modelo directivo profesional en ejecución del desarrollo reglamentario de la Dirección pública que prevé la nueva Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. No obstante, cualquier mejora técnica requerirá su aprobación vía parlamentaria autonómica y en esa tesitura se podrá observar la habitual tensión entre los espacios de poder político y los espacios técnicos.

b) Comunidad Autónoma de Cataluña

Como se observa mediante el escaso cumplimiento de los criterios recogidos en la tabla 5, el nivel de profesionalización de los puestos de dirección pública en Cataluña puede calificarse como anecdótico. Podemos citar como salvedad el ítem referido al entrenamiento de las competencias directivas a través de los planes y acciones relacionadas con la existencia de un sistema de formación específico. A pesar del intento de reforma llevado a cabo en el año 2015, podemos ver cómo el modelo que se deriva del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre (por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública), desatiende aspectos como la definición de los puestos directivos, la selección profesional en base a principios basados en la meritocracia, la autonomía directiva, el cese laboral objetivado, la evaluación del desempeño en base a los resultados obtenidos o la aprobación de un estatuto específico relacionado con la dirección pública.

Más allá de la situación descrita, es interesante observar la tentativa de reforma orientada a la profesionalización realizada en 2015. A través del proyecto de ley de ordenación del Sistema de Dirección Pública Profesional de la Generalitat y su sector público se trató de implantar un sistema de selección y reclutamiento de carácter abierto. El procedimiento diseñado incluía una convocatoria accesible a todas aquellas personas que acreditaran una serie de competencias preestablecidas y que pudieran demostrar experiencia acorde y relevante con el puesto ofertado. El proceso culminaría con la evaluación de todas las candidaturas por parte de una comisión creada a tal efecto, que tendría la misión de elevar una lista con un máximo de cinco perfiles sobre la que, finalmente, resolvería el órgano competente encargado de realizar la contratación. Cabe señalar que, aunque la propuesta no prosperó, esta sirvió como inspiración para la posterior elaboración de documentos como el Marco profesional de la función directiva en las Administraciones públicas (2018). Este texto, redactado y publicado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña, incide en la necesidad de profesionalizar los puestos directivos de la Administración siguiendo los criterios de transparencia, idoneidad y competencia profesional para el acceso y la evaluación de los resultados y del desempeño.

Por último, el procedimiento de selección de la Secretaría General de Función Pública y el nombramiento de Anna María Molina Cerrato, efectuado a través del Decreto 89/2023 (de 2 de mayo), apunta en el sentido general observado que refleja discrecionalidad política en el nombramiento, pero idoneidad respecto al *currículum vitae* y al perfil profesional.

c) Comunidad Autónoma de Valencia

Dentro de los casos analizados en este trabajo, el valenciano muestra mayor desarrollo por la aprobación de la Ley 4/2021 de la Función Pública Valenciana, de 16 de abril. Como se puede observar en la tabla 5, la norma aprobada alude a la necesidad de definir los puestos directivos, las vías de selección, basadas en criterios meritocráticos, y la evaluación de los resultados en el desempeño de los empleados públicos. Sin embargo, debemos señalar que la concreción e implementación de los puntos señalados aparece asociada a un posterior desarrollo reglamentario que, en la actualidad, aún no se ha producido. En el mismo sentido,

y aunque la ley atribuye funciones y competencias a la Escuela Valenciana de Administración Pública orientadas a la formación de los empleados públicos, no se ha podido localizar un sistema formativo específico orientado al entrenamiento de las competencias directivas. En relación con las principales ausencias, relativas a la profesionalización de la función directiva, encontramos la no mención al cese objetivado, a la autonomía directiva o a la existencia de un Estatuto Directivo específico. Por lo tanto, a pesar del avance que supone la aprobación de la Ley 4/2021 de la Función Pública Valenciana, la realidad es que el cambio de modelo depende de un desarrollo reglamentario que no se ha producido hasta la fecha.

En relación con el nombramiento del director general de Función Pública, realizado en el año 2023 a través del Decreto 24/2023 (de 4 de agosto) en base a lo dispuesto en la Ley 5/1983 (de 5 de diciembre), este sigue la pauta general caracterizada por la libre elección y la discrecionalidad ejercida desde el ámbito político. De este modo, después de observar el perfil de Javier Lorente Gual y a pesar de cumplir los requisitos de idoneidad, el proceso selectivo no cumpliría con los criterios de profesionalización establecidos en esta investigación.

d) Comunidad Autónoma de Galicia

La primera ley autonómica gallega de función pública (Ley 1/1988, de 19 de enero, de la Función Pública de Galicia) no hacía alusión a la dimensión directiva de la Administración. En sentido contrario, cabe destacar que esta comunidad autónoma fue de las primeras en dotarse de un «diploma directivo» que asegurase, al menos, que las personas llamadas a ocupar puestos directivos tuviesen un nivel mínimo de formación en competencias directivas (Ley 4/1987 de creación de la Escuela Gallega de Administración pública).

Sin embargo, no será hasta la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia¹⁰, y posteriormente la Ley 2/2015, de 29 de abril, de empleo público de Galicia¹¹, cuando aparezcan en el articulado referencias a la dirección pública, estableciendo rasgos de profesionalización, si bien vinculados a un desarrollo reglamentario que nunca ha visto la luz finalmente.

Del análisis de la normativa gallega debemos destacar el avance en cuanto a la identificación de los puestos directivos, que aparecen concretados en las relaciones de puestos de trabajo, si bien solo como referencia a la necesidad del puesto directivo, sin alusión a las competencias directivas necesarias para el puesto concreto a desempeñar.

Resulta destacable el esfuerzo en materia de formación directiva, así como el buen diagnóstico sobre las líneas maestras de lo que debería ser una función directiva profesionalizada. Sin embargo, los resultados finales distan mucho de lo dispuesto en la norma (Cortés-Abad, 2024, p. 15), y la realidad es que la función pública autonómica gallega sigue marcada por una fuerte vis política, aun cuando se ha mejorado el cuidado de la idoneidad en los perfiles directivos que se han ido seleccionando en estos años. Estos perfiles se pueden analizar gracias a la implementación de la normativa de transparencia en diferente medida en todas las Administraciones, que ha mejorado el seguimiento de las capacidades y trayectorias de las personas llamadas a la función directiva pública.

Nada impide en el modelo actual —en lo que es una importante deficiencia— que se puedan seleccionar perfiles directivos no idóneos o faltos de experiencia, pues el modelo de selección directiva sigue sin presentar elementos objetivos de comprobación de que se reúnen dichas competencias o capacidad directiva con carácter previo.

Tampoco se detectan elementos de objetivación del cese —por malos resultados o falta de ejemplaridad que actualmente exige el sector público (OCDE, 2017)—, y, en sentido contrario, los ceses siguen siendo —en el mejor de los casos— argumentados en torno a la manida frase de la «pérdida de confianza».

En relación con el nombramiento del puesto para la Dirección General de la Función Pública¹², la designación continúa siendo netamente discrecional y politizada, a pesar de lo dispuesto en la norma sobre la necesidad de profesionalizar la selección directiva.

¹⁰ Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. Boletín Oficial del Estado núm. 35, de 10 de febrero de 2011. <https://www.boe.es/eli/es-ga//2010/12/17/16/con>

¹¹ Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. Boletín Oficial del Estado núm. 123, de 23 de mayo de 2015, <https://www.boe.es/eli/es-ga//2015/04/29/2/con>

¹² <https://www.xunta.gal/es/notas-de-prensa/-/nova/001170/conselleiro-hacienda-administracion-publica-preside-toma-pose-sion-los-nuevos>

e) Comunidad Autónoma de Madrid

Tal y como se puede observar en la tabla 5, la Comunidad de Madrid muestra el grado más bajo de adopción de las categorías analizadas a través de las cuales hemos tratado de medir el nivel de profesionalización directa en España. A este respecto, resulta elocuente que la normativa fundamental que rige la función pública en la Administración autonómica madrileña data de la década de los años ochenta (Ley 1/1983, de 13 de diciembre; Ley 1/1986, de 10 de abril), sin que, a diferencia de otras comunidades autónomas, se haya planteado la necesidad o registrado alguna tentativa de reforma orientada a la profesionalización de los cargos directivos autonómicos.

Respecto al nombramiento de la directora general de la Función Pública realizado el 24 de mayo de 2018 en base a los criterios establecidos en la Ley 1/1983 (de 13 de diciembre), y abundando en lo ya señalado en el anterior párrafo, podemos advertir un modelo de designación de altos cargos basado en la libre disposición y la discrecionalidad de los responsables políticos. Además, después de analizar el perfil de María José Esteban Raposo, funcionaria de carrera del grupo A1, observamos un indicador que evidencia su relación política con el partido que ocupa puestos de gobierno en la Comunidad. Así, la actual directora general de la Función Pública habría integrado las listas electorales, la portavocía del Partido Popular y la tenencia de alcaldía y diversas concejalías en el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes entre los años 2008 y 2015.

f) Comunidad Autónoma de Castilla y León

Los resultados observados en relación con esta Comunidad indican una tendencia semejante a la mayoría de las Administraciones en España en la apuesta por la discrecionalidad política para la configuración de su función directiva pública. Aunque en la actualidad se está desarrollando un anteproyecto de ley que aborda algunos aspectos de la profesionalización del modelo directivo, como el régimen jurídico específico, las retribuciones, la evaluación o la formación específica, lo cierto es que la ley vigente (Ley 7/2005 de 24 de mayo, última actualización en 2021) configura un modelo directivo altamente politizado y sin los rasgos de profesionalización establecidos en la presente investigación.

En el mismo sentido, la designación del director de Función Pública sigue sin realizarse a través de requisitos objetivos de idoneidad. Estos siguen sin estar claros, los nombramientos son discrecionales, y nada impide que este cargo directivo pueda ser designado sin la necesidad de exigir las competencias y la capacidad para un correcto desempeño. De este modo, observamos un diseño del puesto directivo no profesionalizado, que no presenta filtros de idoneidad y profesionalidad. Se ha cumplido, no obstante, lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 7/2005 sobre puestos directivos, que tan solo menciona la necesidad de identificarlos en RPT (rasgo de profesionalización) y el que los puestos directivos se adscriban a cuerpos superiores, en una muestra clara del «spoils system de circuito cerrado» comentado por Ramió (2008), que implica la selección discrecional entre el alto funcionariado.

Podemos concluir que no se detectan los rasgos que, según el modelo teórico propuesto en este trabajo, nos permitirían hablar de un modelo profesional de dirección pública. Abundando en nuestras observaciones, consideramos pertinente poner de manifiesto las declaraciones del consejero de Presidencia relativas al nombramiento del director de Función Pública:

El consejero declaró, según recogió la Agencia Local, que «Paco» es un «histórico» de la Consejería, además de ser compañero de promoción de la Facultad. «Conoce perfectamente la materia y los cometidos a los que me he referido» (El Español, 23 de septiembre de 2022).

CONCLUSIÓN Y LIMITACIONES

En la presente investigación, organizada en un doble objetivo, hemos tratado de mejorar el nivel de conocimiento empírico respecto a la profesionalización de las Administraciones públicas en España y de analizar de forma comparada diversos elementos que nos permiten medir el nivel de profesionalización directiva en el ámbito autonómico. Los resultados observados a partir de la aplicación de las categorías señaladas por la OCDE (2011) a la legislación y al nombramiento del cargo de director general de Función Pública de las seis comunidades autónomas más pobladas nos permiten extraer una serie de conclusiones a partir de una gran cantidad de similitudes y un discreto número de disparidades que, en buena medida, no

han tenido efectos prácticos como consecuencia de la falta de concreción y desarrollo reglamentario. Pese a las intenciones reflejadas a nivel legal, el caso de la Comunitat Valenciana resulta paradigmático a este respecto.

Los datos y la información extraída y manejada nos permiten dibujar un modelo caracterizado por un bajo nivel de profesionalización y un alto grado de politización y discrecionalidad, coincidente con el reciente estudio de Arenilla y Llorente (2025). Estos rasgos resultan claramente perceptibles a través de la relación observada entre las organizaciones, los responsables políticos y las personas designadas para el puesto de director general de Función Pública en la Comunidad de Madrid y en Castilla y León. Sin embargo, pese a la falta de evolución del modelo, podemos constatar cierta mesura en la designación del personal directivo en términos de idoneidad, si bien ningún elemento del sistema impide la realización de nombramientos puramente discrecionales. En este sentido, los escasos elementos de profesionalización materializados que hemos podido observar aparecen relacionados con el entrenamiento de competencias directivas (Andalucía, Cataluña y Galicia) y con la definición de los puestos directivos (Galicia y Castilla y León). La tendencia observada sigue una senda inversa a las recomendaciones y al consenso establecido a nivel internacional acerca de la necesidad de avanzar hacia un modelo profesional alejado de la discrecionalidad y la politización basado en una orientación a la consecución de objetivos y resultados medibles y evaluables (Cocciasecca et al., 2021; OCDE, 2018; Coleman, 2003; Pollitt y Bouckaert, 2010).

La falta de avances hacia la profesionalización y la situación de inmovilismo descrita pueden ser explicadas a través de la falta de incentivos en la esfera política a ceder parcelas de control y poder en una esfera tan importante. Así, destacan con mayor contraste, si cabe, los importantes avances en general en cuanto a la profesionalización de la función pública frente a una alta función pública y función directiva que sigue muy marcada por la libre designación, la discrecionalidad política y, en definitiva, un alto nivel de politización.

Esta parálisis derivada de la falta de estímulos internos para la reforma podría ser superada mediante la intervención de actores externos al propio sistema político y administrativo español. A este respecto, y como ya ha acontecido con diversas reformas introducidas en el seno de las estructuras de los Estados miembros, las instituciones europeas podrían influir en la transformación del modelo directivo hacia la profesionalización y la despolitización. En todo caso, este escenario aparece como incierto en la actualidad al tiempo que no se vislumbran cambios en el panorama interno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahlbäck Öberg, S. y Bringselius, L. (2015). Professionalism and organizational performance in the wake of new managerialism. *European Political Science Review*, 7(4), 499-523. <https://doi.org/10.1017/S1755773914000307>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa.
- Araujo, J. F. y Varela-Álvarez, E. (2011). La Dirección Pública Profesional en España y Portugal: una aproximación comparada [ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Murcia, 7-9 de septiembre de 2011].
- Arenilla Sáez, M. y Llorente Márquez, J. (2025). La dirección pública profesional en España: institucionalización incompleta y claves para su consolidación. *Estudios de Deusto*, 73(1), 85-118. <https://doi.org/10.18543/ed.3326>
- Bach, T., Hammerschmid, G. y Löffler, L. (2018). More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. *Public Policy and Administration*, 35(1), 3-23. <https://doi.org/10.1177/0952076718776356>
- Backhaus, L. y Vogel, R. (2022). Leadership in the public sector: A meta-analysis of styles, outcomes, contexts, and methods. *Public Administration Review*, 82(6), 986-1003. <https://doi.org/10.1111/puar.13516>
- Baz Vicente, R. (2014). El directivo público: situación actual y perspectivas de futuro. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, (377-378), 229-272. <https://doi.org/10.51302/rtss.2014.2994>
- Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido* (2.ª ed.). Akal.
- Briones Gamarra, Ó. (2025). Subsistemas principales y ciclo de vida del personal directivo público. En B. Colón de Carvajal Fibla y R. Martín Castaño (coords.), *La Dirección Pública Profesional: evaluación, selección y desempeño de los directivos públicos* (pp. 419-442). Aranzadi-La Ley.
- Brosnahan, J. (2000). Public Sector Reform Requires Leadership. En *Government of the Future* (pp. 211-242). OCDE.
- Cardona, F. (2006). *Tendencias en la gestión de la función pública. Países Unión Europea y OCDE*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). *Transcending new public management*. Taylor & Francis.
- CLAD (2016). *Guía referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://www1.funcionpublica.gov.co/>

- documents/418537/28876962/Gu%C3%ADa+Referencial+Iberoamericana+de+Competencias+Laborales+en+el+Sector+P%C3%BAblico.pdf/318aa3c9-8b62-4823-fe60-99b3a9d55d6c
- Cocciasecca, S., Grossi, G. y Sancino, A. (2021). Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 34(2), 171-188. <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-04-2020-0096>
- Coleman, S. (2003). Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practices. En B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The Handbook of Public Administration* (pp. 62-71). SAGE.
- Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público – CEBEP (2005). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cooper, C. A. (2020). Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions. *International Journal of Public Administration*, 44(7), 564-577. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2020.1739074>
- Cortés-Abad, Ó. (2024). Situación de la dirección pública profesional en España. Análisis comparado en el sector público estatal y autonómico. *Documentación Administrativa*, (12), 8-27. <https://doi.org/10.24965/da.11386>
- Durant, R. F., Kramer, R., Perry, J. L., Mesch, D. y Paarlberg, L. (2006). Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited. *Public Administration Review*, 66(4), 505-514. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00611.x>
- Echebarría Ariznabarreta, K. y Mendoza Mayordomo, F. (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público. En C. Losada Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 15-46). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fuenzalida, J. y Riccucci, N. M. (2018). The effects of politicization on permonance: the mediating role of HRM practices. *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), 544-569. <https://doi.org/10.1177/0734371X18758378>
- Galindo Meño, C. (2005). Las políticas de empleo público en la Administración General del Estado. *Presupuesto y Gasto Público*, (41), 227-244.
- Hartley, J. (2025). Public aspects of public manager training, education, and development. *Public Money & Management*, 45(2), 111-118. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2398132>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Jiménez Asensio, R. (2006). *Directivos Públicos*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Jiménez Asensio, R. (2018). Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización [ponencia presentada en el curso sobre Dirección Pública, Escuela de Administración Pública de Castilla y León]. *Estudio*. <https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>
- Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199722\)16:3%3C446::AID-PAM5%3E3.0.CO;2-H](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199722)16:3%3C446::AID-PAM5%3E3.0.CO;2-H)
- Kim, H., Jung, H. y Kim, S. Y. (2022). Does politicization influence senior public officials' work attitudes? Different forms and effects of politicization in the civil service. *Public Management Review*, 24(7), 1100-1123. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1883099>
- Kirkpatrick, I. (2006). Post-Fordism and organizational change in state administration. En L. E. Alonso Benito y M. Martínez Lucio (eds.), *Employment relations in a changing society: assessing the post-Fordist paradigm* (pp. 120-136). Palgrave Macmillan.
- Kuperus, H. y Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. European Institute of Public Administration.
- Lapuente, V. y Dahlström, C. (2018). *Organizando el Leviatán: por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- Lapuente, V. y Suzuki, K. (2020). Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the public sector. *Public Administration Review*, 80(3), 454-467. <https://doi.org/10.1111/puar.13175>
- Maeso Seco, L. F. (2010). La «cuestión directiva» y el régimen jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia. En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (pp. 73-112). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative (2005). *Organisational changes, skills, and the role of leadership required by eGovernment*. European Institute for Public Administration (EIPA). https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2005_1_LU_Organisational_Changes_Skills_and_the_Role_of_Leadership_Required_by_eGovernment.pdf
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Moyinhan, D. P. y Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui016>
- OCDE (2003). *Managing senior management: Senior Civil Service reform in OECD member countries*. [https://one.oecd.org/document/GOV/PUMA\(2003\)17/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PUMA(2003)17/en/pdf)

- OCDE (2011). *Government at a Glance*. OCDE Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-23-en
- OCDE (2016). *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries*. OECD.
- OCDE (2017). *Skills for a High Performing Civil Service* [OECD Public Governance Reviews]. OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>
- OCDE (2018). *Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública* [Instrumentos Jurídicos de la OCDE]. OCDE. <https://web.archive.oecd.org/2019-05-03/518033-recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>
- OECD (2021). *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>
- OCDE (2023). *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- Oltra Climent, F. (2008). *Dirección de organizaciones públicas*. Universidad Politécnica de Valencia.
- Ortega Álvarez, L. I. (2010). Prólogo. En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La Alta Dirección Pública: análisis y propuestas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parrado Díez, S. (2001). El control político de la administración central española: continuidad y cambio en 1982 y 1996. En J. Matas Dalmases (aut.), *El control político de la Administración* (pp. 129-161). Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Parrado Díez, S. (2023). *Gestión pública e innovación*. Tirant lo Blanch.
- Pensabene, G. (2018). *El personal directivo en la administración española*. Revista Española de Derecho del Trabajo, (207), 183-235.
- Pollitt, C. (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos: la experiencia anglo-norteamericana*. Instituto de Estudios fiscales.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Open University Press.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2010). *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A comparative analysis into the Age of Austerity* (4.ª ed.). Oxford University Press.
- Ramió Matas, C. (2008). *Política y gestión: la regulación del rol del directivo público* [II Congrés Català de Gestió Pública]. http://congres.acgp.net/modules/section/files/c_ramio_rol_directiu.pdf
- Rhodes, R. A. W. (2016). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638647. <https://doi.org/10.1111/puar.12504>
- Sánchez-Morón, M. (2001). *Derecho de la Función Pública*. Tecnos.
- Sánchez-Morón, M. (2007). Objeto y ámbito de aplicación. En M. Sánchez Morón (dir.), *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Lex Nova.
- Van Wart, M. (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553-565. <https://doi.org/10.1111/puar.12069>
- Varela-Álvarez, E. J. (2012). ¿Cómo dirigir un curso de directivos públicos?: entre el entrenamiento de gestores y la formación de líderes institucionales. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, (7), 27-42.
- Varela-Álvarez, E. J., Briones Gamarra, O., Orden Quinto, P., Rivero Ortega, P., Arenilla Sáez, M., Velázquez López, F. y Castillo Díaz, I. (2022). *Plan estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-2030*. Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP). <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2024-05/CJALFP-240507-%20Plan%20estrat%C3%A9gico%20RRHH%202023-2030%20v1.pdf>
- Varela-Álvarez, E. J. y Mahou-Lago, X. M. (2025). Función directiva y aprendizaje institucional en España. En B. Colón de Carvajal Fibla y R. Martín Castaño (coords.), *La Dirección Pública Profesional: evaluación, selección y desempeño de los directivos públicos* (pp. 569-586). Aranzadi-La Ley.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. y Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118. <https://doi.org/10.1002/pad.316>
- Videchea Sampedro, R. J. (2022). ¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30), 112-129. <https://doi.org/10.24965/gapp.10974>
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos.
- Weber, M. (2009). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (L. Legaz Lacambra, trad.) [obra original publicada en 1905]. Editorial Reus.
- Ysa, T. y Salvador Iborra, S. (2015). Liderazgo y dirección pública: El ciclo de vida del cargo directivo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62), 39-76.