

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO
MANUEL VILLORIA
ALBERTO PALOMAR OLMEDA

LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN ESPAÑA

IVAP
Marcial Pons
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES
2009

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	7

LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: PERSPECTIVA COMPARADA Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Universidad Pompeu Fabra/Estudi.Con

I. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: UNA MIRADA COMPARADA.....	15
1. El marco conceptual de la Dirección Pública Profesional.....	15
2. Modelos de Dirección Pública. Los modelos de la OCDE. Tipos «ideales» de dirección pública. Los sistemas de designación y cese de directivos públicos en el contexto comparado	23
2.1. Los «modelos» de la OCD	23
2.2. Tipos «ideales» de dirección pública	25
2.3. Sistemas de designación y cese de directivos públicos en contextos comparados.....	33
3. Algunas breves conclusiones.....	35

	<u>Pág.</u>
II. DIAGNÓSTICO DE LA «DIRECCIÓN PÚBLICA» EN ESPAÑA.....	38
1. Introducción. De la politización a la (tímida) introducción de una burocratización de la dirección pública en España	38
2. El modelo profesional de dirección pública: breves reflexiones	46
3. Las dificultades del proceso de implantación de una dirección pública profesional en el sistema político español: ¿por qué en España no arraiga el modelo profesional de dirección pública?	53

LA FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL

Manuel VILLORIA

Instituto Universitario Ortega y Gasset/
Universidad Rey Juan Carlos

I. INTRODUCCIÓN.....	65
II. POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN Y FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL.....	69
III. ¿QUÉ CONSTITUYE FUNCIÓN DIRECTIVA Y QUÉ NO?.....	75
IV. GESTIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN PRIVADA ¿DIRECTIVOS PÚBLICOS O MERAMENTE DIRECTIVOS?.....	82
V. RENDICIÓN DE CUENTAS Y DIRECTIVOS PROFESIONALES: LA TENSIÓN PERMANENTE.....	86
VI. EL PAPEL DE LA CULTURA Y LAS INSTITUCIONES Y EL MODELO DE DIRECTIVO PROFESIONAL.....	92
VII. ¿CÓMO DEBEN SER, QUÉ DEBEN SABER?.....	100
VIII. MODELOS DE REFERENCIA.....	106
IX. ARTICULACIÓN DE UN MODELO PARA ESPAÑA.....	111
1. Regulación del EBEP.....	112
2. Dilemas de regulación de desarrollo.....	112
X. CONCLUSIONES.....	114
XI. BIBLIOGRAFÍA.....	118

**ALGUNAS PAUTAS DE ORDEN JURÍDICO
EN LA DELIMITACIÓN DE UN RÉGIMEN
DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS**

Alberto PALOMAR OLMEDA
Universidad Carlos III de Madrid

I.	INTRODUCCIÓN.....	123
II.	El marco que proyecta el EBEP desde una perspectiva operativa.....	124
	1. El modelo de directivos como una decisión de política de organización	125
	2. Titular de la potestad de establecimiento.....	127
	3. Principios legales en la determinación.....	130
III.	EL PROBLEMA LOCAL	145
	1. Una aproximación general a la regulación del personal local en el ámbito del EBEP	145
	2. El personal directivo en el esquema indicado	149
IV.	ALGUNAS PAUTAS ADICIONALES: LA COLISIÓN O COMPLEMENTARIEDAD CON LA LOFAGE.....	153
V.	LA CUESTIÓN A RESOLVER: LA CONEXIÓN CON EL SISTEMA DE CARRERA.....	158
VI.	A MODO DE CONCLUSIÓN.....	162

PRESENTACIÓN

I

No parece aventurado afirmar que las reflexiones sobre la gestión pública en nuestro país y, sobre todo, los proyectos y las iniciativas para la adaptación del modelo de Administración Pública a una sociedad postindustrial y democrática, no han abundado. Tras la aprobación de la Constitución de 1978, el proceso de construcción del Estado de las Autonomías y las reflexiones para la modernización de los años ochenta han constituido el marco general de renovación y cambio del modelo heredado de las reformas tecnocráticas de los años sesenta, pero desde entonces pocos cambios ha habido. La breve etapa de Jordi Sevilla en el Ministerio de Administraciones Públicas recogió un espíritu innovador que parece estar ahora sometido a revisión o, al menos, a un proceso de ralentización (cuya finalidad parece ser «dejar las cosas como están»). Por todo ello, podríamos afirmar que, en el actuar diario, existe un claro hilo de continuidad en la conformación y en la actuación de la Administración española desde los años sesenta, eso sí con las modificaciones de la época Almunia y los cambios en el modelo territorial y tecnológico, que no se ha visto profundamente quebrada ni alterada como consecuencia de tantos cambios económicos, sociales, políticos y culturales.

Algunas iniciativas legislativas de carácter esencialmente descontextualizado y sin una referencia global y de modelo conforman

el acervo más reconocible de nuestra historia reciente. La reforma de la Ley de Organización de la Administración General del Estado de 1997, cuando Rajoy era Ministro de Administraciones Públicas, supuso un paso muy tibio sobre el que se debía haber profundizado en los años siguientes o, en su caso, proceder a reformar en su integridad el modelo, que ciertamente no se ha hecho.

Probablemente la explicación más sencilla se encuentre en la afirmación de que la reforma de la Administración es algo complejo que muy a menudo no forma parte de las agendas políticas o cuando lo hace tiene un componente más simbólico que real. Por ahora, ningún presidente democrático, ni del gobierno estatal ni de los gobiernos autonómicos, ha hecho de la reinención del gobierno uno de sus ejes estratégicos y sin el apoyo de la Presidencia es imposible llevar a cabo cambios profundos y sistemáticos. La falta de liderazgo político en los procesos de reforma de las estructuras gubernamentales es, sin duda, una de las causas explicativas de nuestro estado de relativo subdesarrollo institucional en el campo de las Administraciones Públicas frente los procesos que han vivido o están viviendo otros Estados del mundo occidental.

Tenemos una Administración General del Estado en la que, salvo algunas notables excepciones, no ha existido una reflexión profunda sobre cuestiones como la descentralización, la introducción de técnicas electrónicas y telemáticas, la participación social, o la incidencia real de la integración europea. Ni siquiera cuestiones tan novedosas y revolucionarias como la incidencia de la Directiva de servicios (que también impacta sobre el modelo de racionalización administrativa) han propiciado reflexiones sistemáticas y continuas. Además, sostenemos con nuestros impuestos una Administración que, en el ámbito autonómico, tiene más un componente de imitación y de reflejo mimético del Estado que de verdadera innovación para la solución de los problemas propios. Con alguna otra notable excepción, pareciera que las administraciones autonómicas hubieran abandonado la voluntad (si es que alguna vez la han tenido) de conformación de un modelo propio con el que dotar de identidad a sus respectivas Administraciones. Finalmente podríamos indicar que la profunda transformación gestora de la Administración Local tampoco ha ido acompañada —con una visión general y más allá del retoque puntual para las grandes ciudades— de una reflexión sobre la organización administrativa y la forma de prestación de los ser-

vicios. Sin embargo, es paradójicamente en el ámbito del gobierno local donde se están produciendo —tal vez fruto de la existencia de liderazgos más fuertes y de políticos con visión estratégica— algunas buenas prácticas en lo que a innovación y modernización de las Administraciones Públicas de refiere. Y lo realmente importante es que esas reformas están suponiendo una mejora en la prestación de los servicios a los ciudadanos.

Esta ausencia de reflexión sobre el modelo se proyecta, prácticamente, sobre cada uno de los ámbitos que pretendamos analizar. Los trabajos que se reúnen en el presente libro analizan el problema de la modernización desde diferentes ópticas o puntos de vista: una dimensión organizativa e institucional, una perspectiva de gestión de recursos humanos, así como otras dimensiones o enfoques ciertamente plurales que pretenden analizar las respuestas adecuadas a las necesidades de una sociedad que ha cambiado notablemente en las últimas décadas sin que lo hayan hecho, al menos de forma perceptible y visible, las Administraciones Públicas.

El presente libro se centra, sin embargo, en un ámbito específico y concreto dentro de este entorno general de los problemas que aquejan a nuestras Administraciones Públicas en la segunda década del siglo XXI: la dirección pública profesional en España o, si se prefiere, la función directiva en nuestras Administraciones Públicas.

II

En este pobre (al menos en el plano de las ideas) y limitado contexto es en el que se enmarca una de las reformas más esperadas y que más significan en el marco de la regulación del sistema institucional del empleo público en España: la aprobación de un Estatuto Básico del Empleado Público —el primero, realmente, de carácter postconstitucional, que trata de dar cumplimiento al mandato previsto en el art. 103.3 de la CE—. El Estatuto Básico ha sido objeto de numerosos comentarios y aportaciones en las que, muy a menudo, hemos participado los autores de los diferentes trabajos que se reúnen en este libro, por lo que su incidencia general y sus coordenadas no forman parte de nuestro análisis presente, que se centra únicamente en la habilitación general que el mismo contiene para la implantación de una función directiva pública en el marco

de las Administraciones Públicas. Una función directiva que, como se observará en los diferentes estudios aquí recogidos, ya tenía algunos precedentes en nuestro marco normativo, tanto por lo que corresponde a la legislación del Estado como en lo que afecta a la legislación local.

De esta forma hemos querido extraer una de las partes del EBEP, probablemente la menos visible frente a los empleados públicos, pero una de las más relevantes frente a la sociedad y que, asimismo, tiene unas conexiones evidentes con el mundo de la política: la relacionada con la regulación de los directivos públicos. Una organización que no invierte tiempo y dinero en reflexionar sobre sus dirigentes y que no lucha por establecer un sistema de dirección profesional es una organización llamada a tener dificultades en sus capacidades de dirección de políticas públicas y de realización de sus cometidos. Y quien lo paga en última instancia es el ciudadano, y ésta es una conclusión que no conviene olvidar.

Una reflexión de este orden es la que ha justificado que muchos de los países de nuestro entorno hayan iniciado procesos de reforma de sus funciones directivas y de la forma de organización de las mismas, adaptándolas a las demandas del nuevo entorno y profesionalizándolas. Incluso, con la perspectiva del tiempo y los efectos imprevistos, se han iniciado procesos de reformulación y redefinición de las características iniciales. El lector encontrará diferentes modelos y ejemplos de esa institucionalización paulatina de la dirección pública profesional en las páginas de los trabajos que se reúnen en esta obra.

Nada de esto ha ocurrido realmente en España donde, con la excepción de los pronunciamientos doctrinales, el tema no ha pasado de algunas referencias normativas a veces simplemente testimoniales y desde luego sin una política decidida, ambiciosa y coherente tendente a la creación de una función directiva profesional y al debate sobre la misma.

Es cierto que el debate sobre la función directiva tiene todos los componentes para ser apasionante: la dirección pública profesional se mueve en ese complejo espacio que linda con la política y con la administración (empleo público). Linda con el estatuto convencional de los funcionarios públicos que ven «naturalmente» en la función directiva el culmen de su carrera administrativa, y asimismo

supone la introducción de un esquema de racionalidad y de exigencia en la gestión pública que responde a pautas diferentes a la mera confianza política. Estas consideraciones y otras más que podrían hacerse nos permiten vislumbrar claramente la importancia del tema pero, también, lo complejo en términos de implantación y de adaptación al modelo de gestión pública. No parece sencillo instaurar un esquema de función directiva sin que algunos de los sectores indicados sientan la misma como una pérdida de sus cotas de poder y actuación. Es evidente, en consecuencia, que la implantación de la dirección pública profesional cambia sustancialmente los equilibrios de poder existentes hasta entonces en esa «zona intermedia» o «de confluencia» entre políticos y altos funcionarios. Entregarse a estas presiones y renunciar a la adaptación es, sin embargo, una forma evidente de perder legitimidad frente a la sociedad y frente a los propios ciudadanos.

Entendemos que afrontar estas dificultades y buscar las pertinentes soluciones a un problema muy complejo son las razones que justifican por sí solas reunir en este libro tres estudios que pretenden analizar esas dificultades y buscan establecer fórmulas cabales para superarlas. En el momento actual y, al margen de los modelos concretos, el modelo de dirección pública queda sólo condicionado por el impulso político y de que realmente quienes ocupan posiciones de liderazgo social crean que con esta instauración y con la profesionalización de la actividad profesional —en este caso en su cúspide o en la «alta administración»— se sirve mejor a los intereses públicos.

III

Conscientes de cuanto acaba de decirse y decididos a impulsar desde la teoría la necesidad, conveniencia y operatividad del establecimiento de una función directiva, concebimos en uno de los múltiples encuentros sobre función pública que nos han unido en los últimos tiempos la oportunidad de «agitar» las conciencias y plantear, de nuevo, la importancia del tema de los directivos públicos.

Así, hemos reunido en este libro tres estudios o ensayos de factura ciertamente muy distinta (un enfoque institucional, un enfoque politológico y un enfoque jurídico). Los tres trabajos tienen

como hilo conductor provocar un debate sobre el momento actual y las perspectivas de futuro de la dirección pública en España. Pero, para llevar a cabo ese diagnóstico de forma certera es muy importante «mirar al exterior»; esto es, ver qué están haciendo otros países, pues sólo así dispondremos de argumentos suficientes para percibir cómo en verdad «nos estamos quedando solos» en el mundo desarrollado en la defensa de un modelo de dirección pública que hunde sus raíces en la España decimonónica y que difícilmente podrá dar respuesta a los enormes retos que tiene ante sí la sociedad española en la segunda década del siglo XXI.

Los autores hemos participado activamente en otros trabajos sobre la materia, por lo que claramente decidimos que el enfoque de estos estudios debía tener alguna peculiaridad que los diferenciara de aquellos. La primera es la extensión. Desde el principio hemos querido que se trate de un libro de ensayo no excesivamente largo y cuya finalidad fuese, esencialmente, prospectiva y animadora para culminar con éxito la habilitación que ha brindado el art. 13 del EBEP que, con todos sus defectos y limitaciones, ha conseguido convertirse en un marco de posibilidades que enfrenta a cada una de las Administraciones Públicas con sus problemas y con sus deseos de solucionarlos.

La segunda es la de abordar la problemática desde una visión interdisciplinar, conscientes, como se ha dicho, de que el problema tiene esta misma dimensión y que, por tanto, derecho, ciencia política, gestión pública y análisis institucional deben responder a un planteamiento común que permita la consecución del objetivo compartido.

La tercera, no puede ser otra que el carácter propositivo de nuestra propuesta, basado en nuestra conciencia compartida de que una de las reformas pendientes en la Administración Pública es, precisamente, la del establecimiento de un sistema de dirección pública profesional y, por ello, nuestra propuesta se basa en la creencia de que sin la profesionalización de la alta Administración la modernización real de la misma es ciertamente inviable. La «política de directivos públicos profesionales» debe ser un factor de modernización e innovación de nuestras estructuras de gobierno. Quien no lo vea así vive anclado en un pasado y rehén de una concepción de lo público claramente periclitada.

A partir de estas premisas el libro se estructura en tres trabajos. El primero, referido al marco conceptual, a los modelos y al diagnóstico de problemas de la dirección pública en España, aporta un enfoque institucional en el tratamiento del problema, El segundo, desde una visión de la ciencia política, analiza la problemática de las relaciones entre el estrato político y el administrativo y los modelos y formas en las que se ha resuelto en algunos de los países que ya se han adentrado en este proceloso y complejo mundo de reformas de la alta administración. El tercero, tiene una visión estrictamente jurídica sobre la forma de desarrollo y articulación de la función directiva desde la previsión del art. 13 del EBEP y la necesidad de su coordinación con el resto del régimen jurídico del empleo público.

Confiamos en que la formula sea atractiva y merezca la aprobación del lector y, sobre todo, contribuya a formar una conciencia clara sobre la necesidad de esta reforma y la utilidad —medida en términos de aceptación y beneficio social— de su implantación.

Barcelona-Madrid, junio 2009

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Manuel VILLORIA MENDIETA
Alberto PALOMAR OLMEDA

LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: PERSPECTIVA COMPARADA Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Universidad Pompeu Fabra/Estudi.Con

I. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: UNA MIRADA COMPARADA

1. El marco conceptual de la Dirección Pública Profesional

Lo que en el enunciado de este libro denominamos como la «Dirección Pública Profesional» (DPP, en lo sucesivo) plantea de entrada no pocas dudas en su configuración conceptual, en sus plurales denominaciones o, incluso, en su tamaño o situación «topográfica».

Si queremos tener una perspectiva cabal de qué es realmente la DPP, forzosamente debemos conducir la mirada hacia lo que se está haciendo en otros contextos comparados y sobre todo en aquellos

países que disponen de sólidos sistemas de desarrollo económico y social, así como de estructuras institucionales asentadas en pautas de racionalidad y de eficiencia.

Porque este espacio que ocupa actualmente la DPP es, sin duda, un espacio directivo y así lo ha sido siempre. El problema radica en quién o quiénes se han «apropiado» de ese espacio. Las organizaciones públicas siempre han estado dirigidas. Los criterios por los que se han cubierto los puestos de dirección en el sector público han sido unas veces exclusivamente políticos, en otras ocasiones de naturaleza técnica o funcional y, en fin, en ciertos momentos ha primado una orientación «mixta» que pretendía formalmente justificar la elección de la persona tanto en pautas políticas como técnicas (pero en ese complejo binomio, tal como se verá, siempre habrá un elemento que «devore» o «cortocircuite» al otro, y habitualmente será el primero al segundo).

Al abrir la mirada al exterior, rápidamente podemos detectar que la DPP no concita ni siquiera uniformidad en su planteamiento terminológico. En efecto, lo que en este estudio llamamos DPP tiene distintas acepciones y significados en diferentes países. Y la heterogeneidad es la regla, fruto tal vez de la propia evolución de cada sistema político-administrativo.

En buena parte de los países anglosajones se ha ido implantando la noción asentada en el Reino Unido de *Senior Civil Service* para describir los puestos directivos más altos en la estructura de la Administración Pública y, sobre todo, de aquellos niveles directivos que se encuentran en contacto epidérmico con el espacio político. Esa noción, por ejemplo, es utilizada con frecuencia en diferentes documentos de la OCDE en su versión inglesa cuando se ocupan de llevar a cabo análisis sobre tal espacio directivo¹.

Sin embargo, en Estados Unidos la estructura que aglutina la dirección pública profesional es el *Senior Executive Service*², lo que no impide que alrededor de 1.400 puestos de la estructura de la

¹ Vid., por ejemplo: *Managing Senior Management. Senior Civil Service Reform in OECD member countries*, GOV/PUMA (2003) 17, OCDE, 5 de noviembre de 2003.

² Una referencia reciente a esta estructura directiva del «Senior Executive Service» puede encontrarse en el trabajo de M. SÁNCHEZ MORÓN, «Los directivos públicos. Análisis comparado», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 19.

alta administración federal sean provistos discrecionalmente por el Presidente de Estados Unidos, pero con la supervisión y control previos del Senado.

En Francia, sin embargo, la acepción que describe este fenómeno es la de «altos funcionarios» (*haute fonction publique*). La elección de ese término no es neutra y nos evoca con claridad la imprevista burocrática del modelo de dirección pública francés³. Por su parte, en Alemania ha sido tradicional la utilización de la expresión *funcionarios políticos*.

Por lo que afecta a Italia, el término que ha quedado acuñado desde hace varias décadas es el de la *dirigenza pubblica*⁴, que ha pasado por diferentes fases en su proceso de evolución.

En otros países se utilizan nociones diferentes para definir o describir ese espacio directivo, tales como *gerencia pública* o «*top managers*». En España se ha ido imponiendo gradualmente el uso de *personal directivo* o *directivos públicos profesionales*⁵. Aun así, en nuestro contexto la heterogeneidad de denominaciones es la pauta dominante, pues algunas leyes se refieren a «órganos directivos» y, en consecuencia, a titulares de órganos directivos⁶, mientras que la expresión «gerente» se proyecta en algunos casos sobre ámbitos sectoriales de la Administración Pública, en determinadas administraciones locales o, en fin, en entidades instrumentales.

Ciertamente esta pluralidad de denominaciones para describir un mismo fenómeno no ayuda precisamente si se quiere construir mínimamente un sistema de conceptualización del problema que nos

³ Sobre el modelo francés y el empleo de esta noción: G. MARCOU, «La función pública directiva de la Administración del estado en Francia», en M. SÁNCHEZ MORÓN (coord.), *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid, INAP, 2007.

⁴ *Vid.*, por todos, los trabajos de S. BATTINI y B. CIMINO, «La función directiva italiana entre la privatización y la politización», en M. SÁNCHEZ MORÓN (coord.), *La función pública directiva...*, cit.; y de F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bolonia, Il Mulino, 2006.

⁵ Por la primera acepción se inclina, por ejemplo, la Ley 22/2006, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (art. 23), mientras que por la segunda lo hace el Estatuto Básico del Empleado Público (art. 13), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril.

⁶ Por ejemplo, la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado o el Título X de la Ley de Bases de Régimen Local, aplicable a los municipios de gran población.

permita articular soluciones razonables para diferentes contextos organizativos y entornos públicos distintos.

Pero si la terminología es plural, no lo es tanto la ubicación topográfica del problema. El espacio tradicional de la DPP es la alta administración, o si se prefiere el espacio intermedio o de intersección entre la política y la función pública. Es verdad, no obstante, que este espacio puede estar totalmente profesionalizado, lo puede estar parcialmente o, en fin, puede estar asimismo «desprofesionalizado» o cubierto exclusivamente por criterios políticos o por auténticos «amateurs»; esto es, por personas que proceden del exterior de la organización y que sus competencias profesionales de conocimiento del entorno, del contexto o de las funciones del puesto directivo son epidérmicas o, incluso, inexistentes.

En el plano meramente descriptivo es obvio que tal espacio directivo se sitúa entre el *gobierno* (en sentido lato o estricto) y la *función pública* (o el empleo público). No obstante, la delimitación de ese espacio no es fácil ni pacífica. En muchas ocasiones los altos puestos directivos (lo que en España denominamos como «altos cargos») forman parte natural de ese ámbito de DPP, como también forman parte de ese espacio con carácter mucho más generalizado los puestos directivos de la «alta función pública» (lo que en España son tradicionalmente los puestos directivos cubiertos por el sistema de «libre designación»).

En todo caso, es un espacio plagado de tensiones, puesto que ese nivel directivo ya está siendo ejercido por profesionales de la política o por criterios de designación política o por altos funcionarios pertenecientes a estructuras corporativas de la propia Administración Pública, lo que complica sobremanera cualquier proceso de cambio.

En efecto, la inserción de un modelo de DPP conlleva inevitablemente la alteración de los equilibrios internos de poder y, por tanto, siempre será recibido con fuertes resistencias provenientes del espacio propio de la política (de los propios partidos políticos que «pierden» espacios reservados para satisfacer a sus propias clientelas) o de la alta función pública (que ve con recelo la hipotética incorporación colateral de personas externas al sistema burocrático en puestos de responsabilidad directiva, en cuanto que altera su control sobre ese espacio y sus expectativas de promoción).