

## La obsoleta función directiva pública en España y su relación con un ¿marco normativo común?

Oscar Briones Gamarra<sup>1</sup>

Recibido: 12/11/2018 / Aceptado: 10/06/2019

**Resumen.** La dirección pública es una de las áreas de la gestión pública española menos evolucionada, siendo infructuosos o ineficaces los intentos emprendidos por profesionalizar dicha función. Esta deficiencia cobra mayor importancia si cabe en un momento como el actual presidido por la búsqueda de la transparencia, la cercanía al ciudadano y la mejora en la calidad de la acción pública. En este sentido, el caso español responde a un enfoque multicausal en el que este artículo se fijará en una sola de sus variantes, como es la condicionante de la normativa o la legislación al respecto y su evolución. Se pretende, en definitiva, arrojar luz sobre si la escasa, ambigua o poco coercitiva legislación actual sobre dirección pública puede estar en el trasfondo de la falta de evolución del modelo o al menos constituirse en concausa de dicha falta de evolución. Se indagará específicamente, de forma complementaria, en el hecho de si ha habido o no un compendio legislativo al que pueda denominarse normativa común. La metodología empleada, fundamentalmente cualitativa, se ha basado fundamentalmente en el análisis histórico-político así como en un análisis jurídico de las normas principales en la material; cuidando en sobremanera las fuentes que proporcionaban esta información, todas ellas de alto nivel académico.

**Palabras clave:** Dirección Pública; normativa; evolución; profesionalización y España.

## [en] The outdated public management function in Spain and its relationship to a common regulatory framework?

**Abstract.** The public direction is one of the areas of the least evolved public management in Spain, being fruitless or ineffective the attempts undertaken for professionalizing this function. This deficiency receive major importance in a moment as the current one presided by the research of the transparency, the nearness to the citizen and the improvement in the quality of the public action. In this respect, the Spanish case answers to a multicausal approach in which this article will be fixed in alone one of his variants, since it is the determining one of the regulation or the legislation in the matter and his evolution. One tries to throw, definitively, light on if the scanty, ambiguous or slightly coercive current legislation on public direction can be in the background of the lack of evolution of the model or at least to be constituted in concausa of the above mentioned lack of evolution. It will be investigated specifically, of complementary form, in the fact of if it has had or not a legislative compendium to which it could be named a common regulation. The used, fundamentally qualitative methodology, it has been based fundamentally on the historical-political analysis as well as on a juridical analysis of the legislation; taking care in exceedingly the sources that there was providing this information, all of them high-level academician.

**Keywords:** Public Direction; legislation; evolution; professionalization and Spain.

---

<sup>1</sup> Universidad de Vigo  
oscarbriones@uvigo.es

**Sumario.** 1. Naturaleza de la función directiva pública actual. 2. Gobernanza y función directiva en Europa. 3. Origen y evolución del modelo directivo público español. 4. Contexto jurídico ¿común? De la función directiva pública en España. 5. Proyecciones de futuro. 6. Conclusiones. Bibliografía. Normativa.

**Cómo citar:** Briones Gamarra, O., La obsoleta función directiva pública en España y su relación con un ¿marco normativo común?, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 6-2, 141-161.

## 1. Introducción

La Dirección pública profesional en España constituye una de las áreas de la gestión pública del país que más señaladamente se marcan como deficitarias en una perspectiva comparada europea (Longo, 2003; Moreu *et al* 2012, 2005; Jiménez, 2015).

Desde esa línea de partida, el propósito de esta investigación es analizar si el marco normativo común español sobre función directiva pública –de existir– puede tener relevancia en esa falta de acompasamiento respecto a un modelo predominante, en los países europeos, mucho más evolucionado. Siendo conscientes del enorme peso que tiene la falta de voluntad política como variable clave para que no mute el modelo, incidiremos en el presente trabajo en el impacto que haya podido tener el marco normativo que en España envuelve la función directiva pública.

Esta investigación se justifica así, siguiendo los criterios de “validez científica” sintetizados de las aportaciones de Ackoff (1967) y Miller (2002), por un lado, en su disposición para averiguar las razones del atraso de la función directiva española, y, por otro, en desvelar la relevancia de la función directiva pública como factor coadyuvante a la aparición de deficiencias en el marco político-institucional.

Para dicho objetivo de investigación se han empleado fundamentalmente fuentes secundarias que permiten analizar la situación de los distintos indicadores de la dirección pública en las organizaciones del sector público europeo, así como fuentes primarias, de análisis jurídico-legal y jurisprudencial, que han ayudado a desvelar la pregunta que da origen a este artículo; esto es, si existe o no un marco jurídico común en la función directiva pública española.

En dicho enfoque cualitativo, basado en el análisis normativo y jurisprudencial ha adquirido especial relevancia la explotación de los datos obtenidos de fuentes secundarias, fundamentalmente provenientes de organismos internacionales como la OCDE, el FMI o la UE.

El impacto de esta investigación se antoja prioritario en este momento, en el que precisamente entre las multicausas de la profunda crisis económica e institucional padecida en España, se apunta perentoriamente a esa “extraña pareja” (Ramió, 2013) que conforman los políticos y los altos funcionarios que nutren de forma mayoritaria las posiciones directivas en este momento.

Si la investigación arroja los resultados esperados, se podrá responder a preguntas de la siguiente índole: ¿Ha influido el marco jurídico-legal en la “mala salud” de la función directiva pública española? ¿Estamos solo ante una única causa de falta de evolución fundamentada en la falta de voluntad política? ¿A quién interesa esta situación deficitaria del modelo de dirección pública?

## 2. Naturaleza de la función directiva pública actual.

Lejos del paradigma weberiano clásico en 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. Es precisamente en ese espacio de difícil delimitación (CEBEP, 2005), entre este “dualismo”, el lugar en el que se ha de instalar la función directiva (Longo, 2003). En este sentido, se utilizará a lo largo de este análisis específico de la función directiva un tratamiento común de la función directiva y el liderazgo, ya que difícilmente se entenderían estos conceptos de forma separada (Parrado, 2001). En la misma línea Kotter (1990) asume como fórmula idónea la de un liderazgo fuerte en el seno de una dirección altamente desarrollada, ya que un liderazgo fuerte sin dirección constituiría una suerte de “mesianismo” poco práctico, mientras que dirección sin liderazgo propicia la no consecución de los objetivos marcados.

La irrupción de la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) y su potenciación de las funciones directivas (Echebarría y Mendoza, 1993: 20) se ha dado en todos los países (Arenilla, 2005: 49), relanzando la figura de los directivos públicos hasta la actualidad. Es así que uno de los principios básicos de la nueva gestión pública, el “free to manage” ya señalado en su día por Hood (1991: 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 (OCDE, 2001; 2003) –con especial incidencia en el contexto europeo– hasta constituirlo en premisa de una Administración moderna (Sánchez, 2001: 92; CEBEP, 2005: 64; Ministere, 2005: 8). No obstante esta introducción no se ha realizado de manera uniforme, sino con importantísimos matices que se abordan a continuación. Sí se puede señalar que existe al menos un cierto consenso sobre la necesidad de mejorar la función directiva pública –profesionalizándola– como requisito para mejorar la acción pública (Coleman, 2003: 69; Oltra, 2008).

El fortalecimiento de la figura del directivo público se ha realizado fundamentalmente en dos vertientes:

1. Como “líderes del cambio organizativo” (Parrado, 2001; Naciones Unidas, 2009: 11; Núñez, 2012), motivadores de los recursos humanos de las organizaciones públicas (Mc Gregor, 1960). En este aspecto es fundamental la participación del líder en la definición de la misión, la planificación y definición de estrategias (CEBEP, 2005: 66), la motivación de los equipos y la visión de futuro relacionada con el lugar que quiere ocupar la organización en el largo plazo. A su vez las competencias directivas parecen haber adquirido un mayor protagonismo si cabe, con la llegada de la Administración electrónica y las nuevas formas de relación tecnológica entre las Administraciones y los ciudadanos (Baz, 2015).
2. Como gestores responsables directos de la obtención de resultados concretos sobre los que ha asumido un compromiso de cumplimiento, e introductores por extensión, de una nueva cultura de lo público (Ramíó 2008). En esta segunda vertiente es en la que se puede situar la perspectiva del “líder-gestor” o “liderazgo de transformación” tratada por Parrado (2001: 129)<sup>2</sup> con la im-

---

<sup>2</sup> Para Parrado (2001: 130) precisamente estas dos vertientes del directivo en tanto que líder tienen una cierta secuencia cronológica. Si en los años 80 los estudios de liderazgo se centraron en la idea del líder-gestor que

portante función de atender la mejor disposición posible de los medios para conseguir mejores resultados. Esta misión, casi definible como “logística”, se realiza desde una perspectiva estratégica, sin descender al detalle de la implementación concreta de medios técnicos o humanos.

No obstante hemos de destacar la existencia de una tendencia que reclama no sobrevalorar las capacidades de estos perfiles, defendiendo que lo conveniente es dedicarse a mejorar el sistema de gestión en sí, de forma que el líder y directivo público quede casi sin relevancia de conseguirse una buena vinculación de los empleados con los objetivos de la organización en un entorno, condiciones y expectativas, lo más satisfactorio posible.

En todo caso, el personal directivo ha venido a convertirse en tema prioritario en las agendas políticas (Cardona, 2006: 8), siendo abordado desde su definición y establecimiento como política propia, en todos los países desarrollados (Sánchez, 2001: 92; 2007: 103), y constituyendo España una de las pocas excepciones a este hecho (Longo, 2003; Catalá, 2005: 211) situándose así en el “furgón de cola” respecto de los países de nuestro entorno, si bien la incorporación de “managers” o “gestores” se ha visto facilitada en el caso de agencias y empresas públicas (Arenilla, 2005: 47). En concreto a los directivos públicos –como se abordará en el siguiente capítulo pormenorizadamente– se les ha otorgado en muchos países un tratamiento específico<sup>3</sup>, con un sistema de formación, selección y carrera propio (Kuperus et Rode, 2016).

Cabe señalar, que esta orientación al entendimiento de los directivos como figuras clave imprescindibles para la modernización de las organizaciones públicas (Catalá, 2005: 212; Monereo y Molina 2008: 183; exposición de motivos del EBEP), se ha visto fuertemente atemperada por el modelo normativo-juridicista en que se ha tenido que desarrollar dicha figura históricamente. En este sentido, los países anglosajones y nórdicos han cambiado el paso más fácilmente, pues han basculado sin excesivos problemas, a un modelo de un corte más “gerencial”, que otorga un mayor margen de autonomía a los gestores a cambio del cumplimiento de objetivos y resultados.

Muy al contrario, la tradición jurídica continental, deudora del modelo codicista francés, del que España ha participado, y que ha devenido en el llamado modelo de carrera o modelo “cerrado”, ha imposibilitado que esa basculación hacia un nuevo modelo directivo, se haya hecho con la rapidez e intensidad pretendida por algunos. Como han señalado entre otros Eliassen y Kooiman (1987) el mayor esfuerzo de ajuste de las técnicas de gestión empresarial en su aplicación al sector público, se produce precisamente en la adaptación del rol del directivo al sector público, dadas las especificidades de este último y los valores culturales y sistemas administrativos que subyacen en buena parte de los países desarrollados. Cabe introducir aquí ade-

---

transacciona con los empleados para conseguir sus objetivos, actualmente los estudios sobre liderazgo se centran mayormente en la vertiente del líder en tanto que motivador de los empleados.

<sup>3</sup> Para un análisis de la formación específica y la configuración del modelo directivo en otros países, es recomendable la lectura del sistema de formación de directivos públicos en Francia interesante el artículo al respecto de Jean-Pierre Ronteix (1995) o el análogo para Canadá escrito por el Secretariado del Consejo del Tesoro, ambos en el libro recopilatorio del MAP (1995) *Flexibilidad en la Gestión de Personal en la Administración Pública*. Además Sue Richards dedica un capítulo en el mismo libro al sistema de formación específico para directivos públicos (1995: 20-21).

más, la precaución señalada por Ramió (2009: 31) al advertir que cualquier introducción de valores procedentes del mundo empresarial a las administraciones públicas, necesita de un escenario en el que los valores públicos estén sólidamente institucionalizados, aspecto que deberá ponderarse en cada caso concreto.

No pretendemos sin embargo, presentar estas constricciones del modelo legal exclusivamente como elementos de ralentización. Podríamos incluso observarlas, como la salvaguarda de una serie de valores de igualdad, seguridad jurídica, mérito, y capacidad, completamente instalados en muchas de las sociedades continentales europeas y desde luego en la española. Del mismo modo se constata una corriente doctrinal que frente al cambio de modelo de gestión pública, propugna una adaptación del modelo weberiano, sobre todo al nuevo entorno tecnológico, pues, con todas sus deficiencias, sigue aportando valores muy sólidos sobre el sentido de lo público.

Junto a las misiones de liderazgo y gestión, la función directiva profesional ha de actuar como la articulación entre dos músculos, la política por un lado y la función pública y los funcionarios por el otro. El directivo público profesional ha de poder desempeñar con alto nivel de competencia la conexión entre esos dos mundos, advirtiéndole al político de los límites propios de la Administración para la ejecución de sus políticas públicas, e interpretando para la función pública y los funcionarios como se han de concretar los objetivos o políticas públicas marcadas.

Se puede hablar, en síntesis, de un cierto consenso en las posiciones que avalan la necesidad de ir hacia la potenciación de la figura del directivo público en tanto que supondría incorporar la responsabilización concreta de estos por los resultados obtenidos. Esta potenciación incluiría, como no podría ser de otra manera, la profesionalización del directivo público en conocimientos, competencias, habilidades y actitudes.

La complejidad parece radicar entonces, en cómo conciliar, este cambio de modelo, con los valores públicos antes comentados de equidad, seguridad jurídica, o mérito, y, por tanto, con un modelo cultural que comparte mayoritariamente dichos valores.

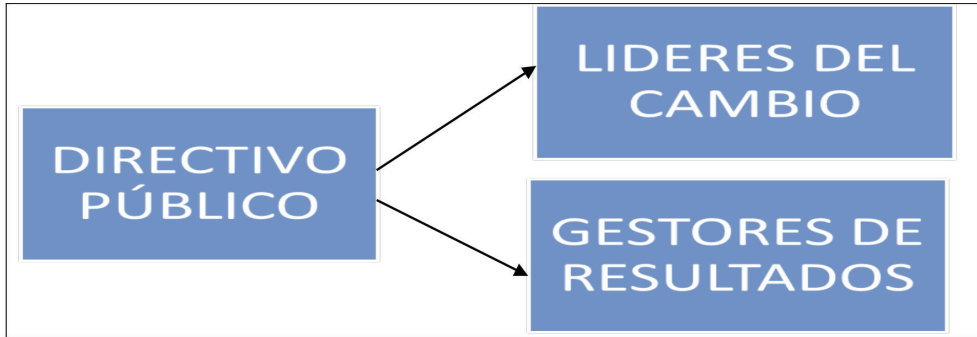
A aumentar esta complejidad del modelo contribuye también la importancia del entorno, sistematizada por Núñez (2012), al señalar que se trata de un entorno más complejo que en las organizaciones privadas por la multiplicidad de actores implicados en los procesos de decisión, un entorno más vulnerable a las presiones políticas a corto plazo, y donde la racionalidad política se valora por encima de la racionalidad económica además de existir pocas presiones internas que promuevan la eficacia y escasos indicadores de gestión. A su vez, se trata de un entorno sujeto a una mayor presión por la transparencia y en donde la gestión de los recursos humanos se encuentra más condicionada (Hernández, 2013).

Este entorno de incertidumbre ha recibido además el impacto del desarrollo del paradigma de la gobernanza, asentado en el hecho de que el momento histórico actual se asienta sobre el carácter imprescindible que tiene en la acción pública la participación de actores sociales, económicos y en general la ciudadanía (colaboración social), más allá de las mayorías políticas que se obtengan en las urnas, implicando por tanto una cierta pérdida de centralidad de los gobiernos en la acción pública.

De esta manera la función directiva adquiere aún mayor importancia, y por lo tanto más trascendental será acometer su profesionalización, desde el momento en que el contexto vendrá marcado por la necesidad de cualquier gobierno de conseguir

mayores consensos, negociar, persuadir o comunicar aceptablemente; habilidades todas ellas propias de una función pública profesional y bien entrenada.

Imagen 1. Vertientes principales del directivo público.

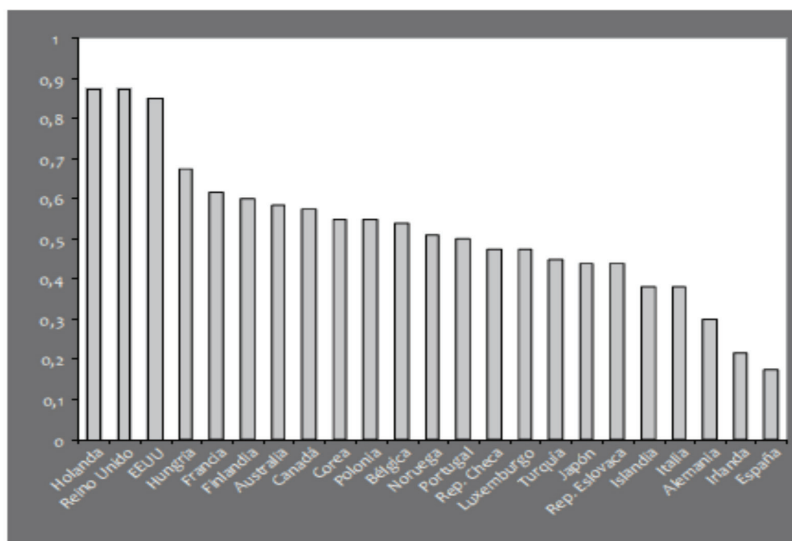


Fuente: Elaboración propia.

### 3. Gobernanza y función directiva en Europa

Como se puede observar en la tabla superior y en un contexto identificado actualmente bajo la etiqueta de la gobernanza, el modelo directivo europeo se ha venido desarrollando con desigual ritmo en función de los distintos países observados. De hecho, no parece correcta una definición de un modelo europeo de función directiva pública, sino más bien un conjunto de características que la literatura científica incluye en un patrón sofisticado y moderno de función directiva pública.

Imagen 2. Grado de estructuración de la función directiva pública



Fuente: OCDE 2006. Survey on Strategic Human Resources Management in Government.



Las velocidades de la función directiva en Europa han sido bastante desiguales<sup>4</sup>, entre otros aspectos también por las diferentes culturas administrativas existentes en cada país, pero en lo que concierne a España, -como se puede ver en la Tabla 1- siempre se ha situado a este Estado al final de la cola en el desarrollo de un modelo directivo público profesional, ocupando por ejemplo el puesto 29 de 34 en el informe OCDE (2011) y compartiendo con Italia la deficiencia fundamental de responder a un modelo directivo excesivamente discrecional (“Dirigenti pubblici”); déficit que también presenta Alemania si bien con una discrecionalidad limitada a poseer la cualificación de funcionario político (“politische Beamte”). Esta baja cualificación de España en el índice de la OCDE (Grafica 1) responde a la falta de un sistema específico para los directivos públicos y a déficits en los sistemas de selección de directivos y comprobación de competencias.

No realizaremos una inmersión detallada en los modelos de función directiva de los distintos Estados europeos, cuestión que excedería los objetivos de este artículo, pero sí se pueden señalar como los países que han impulsado más el modelo directivo profesional al Reino Unido con un estatuto específico para los directivos “Senior civil service” y un sistema común de evaluación del desempeño, criterios de neutralidad e imparcialidad en el sistema de selección de directivos, así como un programa de gestión del talento; Bélgica (“hauts fonctionnaires”) o Francia<sup>5</sup> con su modelo de escuela de formación de excelencia de altos funcionarios y directivos para la dirección pública “École nationale d’administration”; modelo que ha consolidado la meritocracia como criterio en la selección de directivos, una formación común, y, en la práctica, la creación de una lógica común o cultura organizativa compartida entre quienes aspiran o ya ejercen como directivos públicos (y ello a pesar de que ha habido una apertura gradual a candidatos que no posean la condición de funcionarios públicos como constatan Kuperus et Rode, 2008: 9).

Es destacable también el impulso modernizador que se ha dado en Portugal en la última década (Kuperus et Rode, 2016), impulsando un modelo muy evolucionado en la fase de comprobación de las competencias directivas de los candidatos a puestos directivos, impulsando una objetivización de la fase de selección muy interesante para la profesionalización y mejora del modelo directivo público (Baz, 2015).

Las características un modelo evolucionado de función directiva pública incluyen en todo caso necesariamente la doble vertiente del directivo público en tanto que gestor de recursos y líder o guía para su unidad o departamento. A tal efecto, cobran especial importancia las competencias del directivo, en su tradicional categorización entre competencias cognitivas (conocimientos, dominio de la técnica, del entorno epistemológico de la materia, capacidad de diseñar y planificar, entre otras) y competencias relativas a la personalidad de la dirección (habilidades, capacidades de relación interna y externa, capacidad de negociación, motivación o persuasión, entre otras).

---

<sup>4</sup> Resulta imprescindible en el análisis comparado de la función directiva pública el estudio actualizado de Kuperus y Rode (2016) incluido en la bibliografía del artículo y realizado por los autores como actualización del estudio previo en el año 2008.

<sup>5</sup> Sobre el modelo francés se puede leer el artículo de 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.

Estas competencias directivas comienzan a ser frecuentes en los programas de formación o capacitación de numerosas Administraciones públicas, incluso en España<sup>6</sup>, dónde, como veremos, la debilidad del sistema directivo comienza por su propia base o sistema de entrada aún anquilosado en sistemas de captación y cooptación netamente politizados mayoritariamente y ajenos al sistema de competencias directivas.

En buena parte de los países europeos han dado el salto –difícil desde la perspectiva política partidista por la pérdida de “cuotas de poder” que supone–, de ir menguando la función directiva en tanto que área de poder o influencia para los políticos. En su lugar se ha venido abriendo paso un sistema de selección de directivos diverso entre los distintos países pero que comparte un elemento común de aseguramiento– mediante elementos objetivos de comprobación– de la posesión de competencias directivas, impidiendo que entre en el sistema quien no acredite un elevado nivel competencial directivo, en sentido estático (comprobación de competencias y acreditaciones) como en sentido dinámico (comprobación sobre el terreno ejerciendo en simulacros “ad hoc” el despliegue de dichas competencias).

No obstante, el modelo europeo de directivo público no es ajeno a que estamos ante una figura a medio camino entre la función pública y la política, y que el plano burocrático no puede ser preponderante sobre las políticas públicas que legítimamente se quieren desplegar, por lo que el sistema exige un nivel competencial directivo muy alto pero normalmente a la hora de elegir al directivo dirime entre los excelsos candidatos con criterios de afinidad estratégica; es decir escogiendo de entre los mejores a quien mayormente comparte la línea estratégico-política a desplegar. Este modelo combinado entre altas capacidades directivas y afinidad estratégica, parece ser el modelo de consenso sobre el camino a seguir. Ciertamente es, por tanto, que un directivo que comparte espacio con el político difícilmente podrá desempeñar su trabajo más técnico y profesional si no comparte –o incluso está en contra– de la estrategia o políticas públicas concretas de su departamento.

#### 4. Origen y evolución del modelo directivo público español

Tabla 1. Etapas en la evolución del modelo directivo español contemporáneo.

1ª Etapa: 1978-1997	La continuidad del modelo de politización plena o “modelo de circuito abierto”
2ª Etapa: 1997-2005	La aparición del “modelo de circuito cerrado” Descentralización política y dispersión del modelo directivo
3ª Etapa: 2005-actualidad	La institucionalización de la dispersión del modelo directivo y la ausencia de pasos hacia la profesionalización directiva

Fuente: Elaboración propia.

<sup>6</sup> La Administración general del Estado, y Comunidades autónomas como la gallega, la catalana o la vasca, son buena muestra de ello en las ediciones de programas de formación de sus funcionarios en la última década.



## **1ª Etapa 1978-1997: la continuidad del modelo de politización plena o “modelo de circuito abierto”**

Partiendo históricamente -en coherencia a los fines de la investigación<sup>7</sup>- de la transición de España a un Estado democrático con la aprobación de la Constitución de 1978, y a fin de situar correctamente el espacio y el contexto de la función directiva, cabe recordar que el esquema tradicional de los directivos públicos en España, provenía de un modelo politizado en los años posteriores al hecho constitucional (1978) (Jiménez, 2006: 92; Villoria, 2000: 282) conocido como “sistema de cesantías”.

En esta línea de politización total, quizás comprensible en un momento de transición política en que el objetivo principal era estabilizar las instituciones, se desarrollan los primeros veinte años del régimen democrático de 1978.

## **2ª Etapa: aparición del “modelo de circuito cerrado” junto a la descentralización política y la dispersión del modelo directivo**

El modelo de función directiva -politizado y obsoleto- no sufrió grandes sobresaltos hasta la regularización intentada en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (*en adelante LOFAGE*), que constituyó, como recuerda Catalá (2005: 215), el elemento normativo de referencia para la definición del ámbito propio de la función directiva pública, abriendo -o eso parecía en un principio- el camino para la creación de un grupo directivo profesional (Sánchez, 2001: 93).

Dicha normativa estableció un principio de profesionalización en la Administración General del Estado, un supuesto “merit system”, en virtud del cual los “órganos directivos” (Sección III Artículos 15 a 19), esto es, Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales, y Subdirectores Generales, eran cargos con responsabilidad directiva y habrían de nombrarse entre funcionarios para los que se exige titulación superior. Junto a ello el apartado 10 del artículo 6 de la LOFAGE, indicaba que los titulares de los órganos directivos serían nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia, si bien una de las deficiencias ha sido y es, que estos criterios de profesionalidad nunca han podido controlarse con elementos objetivos de comprobación (CEBEP, 2005: 66), entre otros aspectos dado que no existen órganos o comisiones de valoración especializadas (Galindo, 2005: 239) ni criterios técnicos contrastados para medir dichas capacidades directivas.

No obstante, el impacto de la LOFAGE ha “cerrado” en buena medida el sistema a los cuerpos funcionariales, lo cual ayuda a la profesionalización -desde luego más que un modelo politizado total- pero no garantiza los candidatos reúnan las competencias exigibles a un directivo, sino -cuestión bien distinta- las competencias propias de un alto funcionario, que puede ser un gran servidor público pero sobre el que nada garantiza que reúna capacidades específicamente directivas, por ejemplo, para la motivación, la negociación o la dirección de equipos humanos.

---

<sup>7</sup> Sintéticamente podría señalarse el Modelo de Administración española en el siglo XIX como un modelo de administración clientelar o nepotista al que sucedió después de forma aparentemente más sofisticada la ocupación de puestos de responsabilidad de la Administración por los Técnicos de Administración Civil y Cuerpos especiales a partir de la Ley de Funcionarios civiles del Estado de 1964.

Dada la acotación casi exclusiva de la normativa al ámbito funcional, buena parte de los cuadros directivos pasaron a reclutarse, a nivel de la Administración del Estado, de entre funcionarios del grupo A1, situados en el ápice de las organizaciones públicas, y que mantienen contacto con la política (Arenilla, 2005: 47; Salvador 2005: 139), no incluyéndose ni a los titulares de los órganos de gobierno, ni al personal de selección estrictamente política. Se pasó así a nivel estatal como han señalado Jiménez (2006) o Ramió (2008) de un “*spoils system*” de circuito abierto a uno de circuito cerrado” o “funcionarizado” (Maeso, 2010: 75; Kuperus et Rode, 2008: 9) marcado por el requisito de ser alto funcionario público (requisitos de titulación y pertenencia a determinados grupos funcionariales).

Este nuevo marco de funcionamiento ha tenido consecuencias bien palpables que explican que cuando cambie el gobierno las remociones de cargos directivos en la Administración del Estado se cuenten por centenares, cuando no por miles<sup>8</sup>.

La LOFAGE reunía buena parte de los rasgos significativos de una función directiva pública profesional, sin embargo, como acontece frecuentemente en la legislación española, se anunciaron buenos principios que no tuvieron finalmente una concreción práctica. Así en esta norma se hablaba de “profesionalización” de la función directiva (en la exposición de motivos), de seleccionar directivos por competencia y experiencia, pero sin una mínima previsión de algún sistema de comprobación de dichos requisitos.

Se mencionaba también en su artículo 6, la responsabilidad profesional por la gestión y el control y evaluación de resultados y finalmente se consolidaba un sistema cerrado de cooptación de directivos casi en exclusiva del ámbito funcional con algunas excepciones en Secretarías Direcciones generales.

Por otra parte no hay convocatorias ni pruebas para el nombramiento, es un nombramiento “libre” incluso “abierto” a cualquier profesional del ámbito público o privado en el caso de las entidades públicas empresariales.

Por último, en uno de los rasgos definitivos de un modelo directivo poco evolucionado, el cese del directivo sigue siendo una facultad discrecional del político, si bien se anuncia en distintos puntos una sujeción a resultados que finalmente no se concreta.

Esta norma, la LOFAGE, ha perdido su vigencia, si bien los artículos de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público que han venido a sustituirla en la parte relativa a los directivos públicos (especialmente los artículos 61 y ss) siguen la misma inspiración que su precedente legal, no produciéndose mejora alguna que nos permita hablar de una evolución en 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).

### **3ª. Etapa: La institucionalización de la dispersión del modelo directivo y la ausencia de pasos hacia la profesionalización directiva**

Pese a existir por tanto, aparentemente, una figura a la que comúnmente denominar directivo público, lo cierto es que, bajo esa denominación, el desarrollo de las condiciones, evaluación, selección o control del trabajo directivo, no se ha llegado a reali-

---

<sup>8</sup> En 1996, por ejemplo, se produjeron más de 3000 remociones de puestos directivos cuando llegó el Partido Popular al poder según datos del Ministerio para las Administraciones Públicas.

zar, por lo que no se puede afirmar propiamente, y en ello coinciden todos los autores consultados, que se haya llegado a construir o “institucionalizar” una función directiva pública profesionalizada (Monereo y Molina, 2008; Jiménez, 2006: 61; 83; CEBEP, 2005); sino en todo caso y como mucho en su lugar se ha impuesto un sistema de dirección pública corporativista (cuerpos de élite de la Administración) con rasgos intensos de politización (Villoria, 2000: 287; Larios, 2008: 126; Bouzas, 2011; Ramió, 2008: 6) confundiendo una supuesta “profesionalización”, con lo que no es sino una “funcionarización” de cargos directivos de la Administración (Jiménez, 2006a).

Esta normativa estatal, que dejaba un régimen jurídico poco claro para los directivos (CEBEP, 2005: 51), ha marcado, junto al tratamiento del personal directivo en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales (definitivamente finiquitadas en la nueva ley del sector público 40/2015), la impronta del modelo que tradicionalmente han venido desarrollando otras administraciones territoriales como las autonómicas o las locales, junto a alguna otra normativa desarrollada en base a la estatal como la que se refiere a los directivos en la Ley 57/2003 de Modernización del gobierno local<sup>9</sup>, o los gerentes que aparecen en el artículo 23 de la Ley de Ordenación Universitaria. Cabe en todo caso que nos hagamos eco aquí de la ilustrativa consideración de Monereo y Molina (2008: 189) para quienes estas nuevas denominaciones de “gerentes”, trajeron en muchos casos un conflicto entre “estilos de dirección” y modos tradicionales de desempeño, así como una mayor confusión jurídica (Ramió, 2008: 9, Maeso, 2010: 79). No obstante autores como Ramió han calificado el rendimiento institucional de este modelo directivo en el ámbito local como positivo (Ramió, 2008: 10).

La definición de los perfiles del directivo público, no se ha realizado con claridad y buena muestra de ello es el hecho de que sea muy frecuente que las funciones directivas sean encomendadas a políticos, e incluso más ocasionalmente a gestores provenientes del ámbito privado. No obstante este hecho es más habitual en administraciones más alejadas de la normativa estatal y entre ellas destacamos especialmente ámbitos (Arenilla, 2005: 47) como el local a nivel territorial, y el sanitario a nivel funcional, ámbitos los dos, en los que se ha dado *una multiplicidad de especies que conviven bajo la denominación genérica de directivo público* (Catalá, 2005: 218). Junto a estos ejemplos que esquivan en cierta medida el modelo “directivo-funcionario” de libre designación, como modelo general, se pueden observar frecuentemente figuras directivas, sobre todo con la denominación de “gerentes” (Jiménez, 2006: 46), en lo que se ha venido denominando por la doctrina administrativista “Administración Institucional” que englobaría entre otros, entes tales como los organismos autónomos, las agencias, universidades o incluso las fundaciones. Estos entes han tenido la posibilidad de incorporar personal directivo fuera del esquema funcional, pues ostentan cobertura legal suficiente para hacerlo. Ello ha provocado que, como establecen varios autores (Arenilla, 2005: 47; Larios, 2008), en la actualidad se incluya además como personal directivo, a determinado personal que tiene contratos de alta dirección, y al que está en servicios especiales desarrollando funciones directivas (CEBEP, 2005: 64 y ss).

---

<sup>9</sup> Carles Ramió (2008: 7) critica esta ley del ámbito local por haber permitido formar parte del órgano de gobierno a personas que no son concejales, apoyando la incorporación de “managers” al órgano político.

En definitiva, asistimos en los últimos años, a un modelo combinado en el que predominan los directivos extraídos del ámbito funcionarial mediante libre designación que preceptúa la normativa; por tanto con un amplio grado de politización como ha sucedido desde la llegada de la democracia (Parrado, 2000: 2; Kuperus et Rode, 2008: 14) y ello a pesar de que se hable de profesionalización (no controlada). 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.

El dato importante a retener no obstante, no es tanto a que se ha venido llamando directivo público, como si estas figuras directivas han tenido un desarrollo específico, con sistemas de planificación, selección, formación o carrera propios. En este sentido el panorama es más bien negativo, y diríamos que es un lugar común a todos los autores (Férez, 2006; Jiménez, 2018), el de considerar deficitario el desarrollo específico del perfil directivo, fuera de alguna excepción que pueda haber habido, normalmente causada más por empeños personales, que por el hecho de que el sistema haya obligado a poner en marcha dicho desarrollo. Como sintetiza Jiménez (2006: 46), a pesar de la denominación de función gerencial, pocos son los rasgos de una función directiva que nos encontramos en los nuevos puestos denominados de tal manera.

## 5. Contexto jurídico ¿común? De la función directiva pública en España.

Siguiendo el íter legislativo iniciado en el capítulo anterior, con la predominante impronta marcada por la LOFAGE, corresponde a las páginas siguientes desarrollar el contexto legislativo actualizado en el que se fija la función directiva pública en España.

De entrada cabe ahondar en la incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público (*en adelante* EBEP) sobre la función directiva, que ya en su propia exposición de motivos –de la versión primigenia de 2007– propugna al respecto su reconocimiento, en consonancia con los demás países de la Unión Europea, de la función directiva como factor principal de modernización, si bien sometido necesariamente a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de los resultados en función de los objetivos; aspectos casi nunca comprobados que siguen siendo más respetados en los sistemas de puestos o abiertos que en los sistemas de carrera como el español (Cardona, 2006: 8).

El personal directivo aparece recogido en la versión actualizada del EBEP de 2015<sup>10</sup>, en el artículo 13 del EBEP, pero no en el seno de los artículos propiamente dedicados a los tipos de empleados públicos, sino en un subcapítulo propio de un solo artículo. Parece aclararse así, que el directivo público no ha de corresponderse necesariamente con alguno de los tipos de empleados públicos que aborda el EBEP, y además su configuración definitiva queda para un desarrollo legislativo posterior, que, pasados más de diez años desde su publicación original en 2007, no parece haber llegado o cuando lo ha hecho –a nivel autonómico– ha sido mimetizando el modelo estatal (Hernández, 2013) con fórmulas más sofisticadas, cumpliendo el *tra-tamiento epidérmico* anunciado por Sánchez (2007: 105).

---

<sup>10</sup> Cabe mencionar la actualización del EBEP, publicada el 31/10/2015 que renumera el articulado de la norma en función de las modificaciones legales aparecidas en la materia; no obstante, en lo que nos ocupa, la función directiva, el artículo 13 se traslada literalmente al texto refundido, afectando las novedades a otras áreas propias del empleo público.

La concepción de los directivos públicos en el EBEP, que requería una modificación del modelo de función pública (Jiménez, 2006: 30), devino, para muchos autores, como sucede con numerosos aspectos de esta norma, extremadamente escasa o parca (Larios, 2008: 126; Moreu *et al* 2012) cuando no incluso *excesivamente abierta o deficiente* (Jiménez, 2007; 2006: 139), estableciendo al inicio el artículo 13, que además del gobierno, las comunidades autónomas *podrán establecer* este tipo de personal<sup>11</sup>, su régimen jurídico específico y los criterios para su determinar su condición. Las condiciones de empleo del personal directivo no serán objeto de negociación colectiva (Art 13.4.), lo que puede dificultar el acceso a la información sobre cómo va a ser retribuido, pese a que como apuntan Monereo y Molina (2008: 185), no implica esa limitación que no se pueda de mutuo acuerdo decidir ciertos aspectos de su régimen.

No ha sido de esta misma opinión anterior, de plasmación normativa deficiente o extremadamente laxa, el informe previo de la CEBEP (2005), a tenor del cual, precisamente esa laxitud que permite un desarrollo legislativo posterior, produce el cariz y el efecto que el EBEP ha de buscar (CEBEP, 2005: 64-68). Serán así los órganos de gobierno de cada ámbito administrativo los que fijen los criterios para perfilar los puestos de perfil directivo, cumpliéndose de esta manera la línea argumental seguida por el grupo socialista en su enmienda en el Senado, en la que aclaró que no habría lugar a mayor acotación normativa al estar ante una potestad de autoorganización y de dirección de cada Administración pública.

Estamos a nuestro entender, en el debate sobre el grado de laxitud del EBEP, también en lo que refiere al personal directivo, ante un debate de dos caras. Por un lado el debate se liquida en el terreno jurídico del reparto competencial entre ámbitos territoriales; por otro asistimos a un debate de mayor calado sobre la concepción de la relación entre la potestad normativa-coactiva del Estado y el resto de ámbitos legislativos territoriales. Respecto de la primera cara del debate, cabe que nos preguntemos si la normativa estatal tiene cobertura suficiente para regular una función directiva autonómica o local; pregunta a la que ha respondido la voz autorizada de Rafael Jiménez, para quien esta normativa habrá de ser de una *densidad mínima*, pues el artículo 149.1. de la Constitución española, no da apoyatura suficiente para regular centralizadamente una función directiva, dado el peso que tiene el principio de autoorganización del ámbito autonómico y local (2006: 154). La segunda cara del debate responde evidentemente a un debate político e ideológico que excede completamente los objetivos de este trabajo.

Por tanto se puede afirmar que el EBEP no ha venido –a nuestro juicio ni al de muchos autores (Sánchez, 2007: 104; Moreu *et al*, 2012, Jiménez, 2015)–, a enriquecer el modelo sino a abrir aún más el debate sobre la figura del directivo público, pues ha renunciado casi por completo a regular el marco normativo de la función directiva, que sigue por tanto muy permeable a la politización, y a elaborar un auténtico Estatuto del Directivo Público, ya existente en otras legislaciones extranjeras (Kuperus et Rode, 2016) (*senior*<sup>12</sup> *civil service* (UK), *senior executive Service*

<sup>11</sup> En la misma línea el EBEP literalmente establece que serán funciones directivas profesionales las establecidas como tales en las normas específicas de cada Administración. Así pues con este esquema se puede decir que, por un lado, las comunidades autónomas no tienen obligación de crear nuevas fórmulas para el personal directivo, y, por otro, en el caso de decidir crearlo tienen un amplio margen de maniobra para diseñar sus perfiles.

<sup>12</sup> Al modelo *senior executive service* dedica un apartado específico muy descriptivo el profesor Manuel Villoria en su Manual de Gestión de Recursos Humanos de la segunda edición (2000) elaborado con Eloísa del Pino.



(EEUU), haute fonction publique (France), dirigenza (Italia), funcionarios políticos (Alemania) (CEBEP, 2005: 65); si bien, como hemos concluido, esta tibieza haya sido la esperada por muchas Comunidades autónomas que prefieren regular específicamente dicha figura (Catalá, 2005: 225).

Se cumple así en el EBEP lo que preceptuaba el informe de la CEBEP, en el que puede leerse precisamente que las características y las condiciones de la función directiva no son ni pueden ser homogéneas en el conjunto de las Administraciones públicas (Larios, 2008: 126), por los distintos ritmos y estado de maduración, a que responde la evolución institucional de cada Administración (CEBEP, 2005: 67). No obstante parece objetivamente clamoroso (Sánchez, 2007: 106-107) que no haya referencia alguna al ámbito local, lo que provoca en dicho ámbito territorial-administrativo aun mayor confusión.

Igual remisión a la normativa posterior se produce en cuanto a las funciones propiamente directivas, que el EBEP en su artículo 13.1., tampoco acota, como no había conseguido tampoco la normativa anterior (Monereo y Molina, 2008: 189); aunque si opta claramente por no facilitar la creación de un cuerpo directivo para desarrollar las mismas, sino mediante un sistema de puestos concretos, elaborando -parece sugerir- un catálogo o instrumento similar en el que se determinen que puestos necesitan para su desempeño la posesión de competencias directivas (Sánchez, 2007: 108-109). Se cumple así lo apuntado por Cardona (2006: 8), que recuerda el hecho de que estamos ante un elemento proveniente de los sistemas de puestos y no de los sistemas de carrera, con lo que se suele apartar, si hablamos en perspectiva comparada, del escalafón funcional establecido.

Además hay que tener presente que pese a la remisión a legislación posterior, hay legislación precedente que sigue vigente, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, y que ha incidido en cómo se determinan esas funciones directivas, con lo que dicha remisión a futuro ha de ser encajada normativamente en los preceptos al respecto no derogados.

Respecto a la designación de los directivos, que pueden ser funcionarios o laborales, poniendo en conexión lo dispuesto en el artículo 13.2. del EBEP, a saber: *Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia*; con las intenciones del Informe de la CEBEP interpretadas por Sánchez (2007: 108-109), parece que el EBEP ha tratado de introducir criterios de profesionalidad y mérito, aun cuando ello haya de ser compatible con un cierto nivel de confianza política. Se intentaría atemperar así, aparentemente, la designación estrictamente política, tan frecuente en España, que ha dado lugar a la denominación señalada por Sánchez de *directivo de partido* (2007: 109), y ello se ha hecho mediante la introducción del concepto de “idoneidad”. Este concepto se presenta en todo caso –y diríamos que una vez más– excesivamente “filosófico”, porque difícilmente podrá incidir sobre una politización de la función directiva tan sólidamente arraigada (Kuperus et Rode, 2008: 14). Llama la atención en dicho artículo, que se preceptúe sólidamente la idoneidad de conceptos como la concurrencia, que entendida propiamente como se hace en los procesos selectivos ordinarios para el sector público po-

---

También es muy ilustrativa de la función directiva en perspectiva comparada, la lectura de Francisco Longo (2003) “Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades”.



dría ralentizar en demasía los nombramientos para puestos clave (imaginemos el efecto llamada de procesos selectivos masivos para directivos), cuando estos mismos principios no están tan nítidamente presentes en los nombramientos de personal por libre designación en puestos de menor nivel jerárquico y de responsabilidad (Sánchez, 2007: 109). Se aparta en definitiva el EBEP de la aplicación de criterios de profesionalidad estricta, no necesariamente funcionarial, que recomendaba el informe de expertos (Larios, 2008: 131), incorporando en buena medida –más bien solo anunciándolos en un cierto “brindis al sol”– la lógica de los principios generales de acceso a la función pública establecidos en el artículo 55 del EBEP.

Cabe hacer mención también al apartado que el artículo 13.3 dedica a los criterios de evaluación de la función directiva (eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de resultados). Una vez más sin establecer mayor detalle respecto al cómo o al cuándo, aunque si se puede inferir, como advierte Sánchez (2007), que si se preceptúa evaluación ello ha de significar que existe cierto margen de maniobra y de competencia para la realización de la función directiva, sin ser esta función una mera ejecución de la instrucción directa del político.

Esta laxitud del modelo marcado por el Estado en línea con el modelo descentralizado de gerencia pública existente en España y descrito por Kuperus et Rode, 2008: 16; ha devenido en una traducción en el desarrollo legislativo autonómico de escaso desarrollo, y ello cuando lo ha habido. Las Comunidades Autónomas apenas han mejorado el modelo directivo que marcaba el Estado, carente del nivel de refinamiento que permitiría hablar de un modelo directivo profesionalizado en línea con buena parte de los países europeos. La selección, el establecimiento de una lógica directiva propia, la sujeción efectiva a resultados, o el embridamiento del cese alejándolo de la discrecionalidad política no han arrojado avances importantes tampoco a nivel autonómico o local.

En la tabla 2, bajo estas líneas, se presentan rasgos de la función directiva de algunas de las Comunidades Autónomas más importantes –utilizando el criterio de mayor población–, para demostrar el carácter mimético del modelo y los escasos avances registrados.

Tabla 2. Rasgos del modelo directivo en las CC.AA.

Item	Andalucía	Cataluña	Madrid
<b>Estatuto jurídico propio</b>	NO	NO	NO
<b>Proceso selectivo</b>	Cerrado a funcionarios mayoritariamente y de escasas garantías de imparcialidad	Cerrado a funcionarios mayoritariamente y de escasas garantías de imparcialidad	Cerrado a funcionarios mayoritariamente y de escasas garantías de imparcialidad
<b>Acreditación de competencias directivas</b>	Escasamente desarrollada	Escasamente desarrollada	Escasamente desarrollada
<b>Cese del personal directivo</b>	Discrecional	Discrecional	Discrecional

Elaboración: Elaboración propia.

Por su parte a nivel local el modelo directivo ha sido condicionado por la aparición de la normativa sobre grandes ciudades en la que se ha intentado mejorar el modelo directivo sofisticando las fases de selección o acreditación de competencias. En este caso algo ha mejorado el modelo directivo en cuanto a disponer de un contexto más favorable y serio, básicamente copiando el modelo estatal de designación de la función directiva. No obstante, las garantías son muy escasas, y difícilmente se puede impedir que un directivo pueda llegar a serlo aun no poseyendo unas competencias directivas mínimas<sup>13</sup>. En los municipios de régimen común -no considerados grandes ciudades- las funciones directivas siguen en manos prácticamente en exclusiva de la esfera política en un modelo aún más primitivo de confusión de funciones directivas y funciones políticas.

También a nivel local se da por tanto esta confusión del modelo, con el impacto de una dialéctica hacia la figura del “gerente” o “directivo” pero sin precisarse bien las líneas maestras de dichas figuras que muchas veces quedan en manos simplemente de altos funcionarios cualificados pero de escaso bagaje directivo.

Partiendo como hemos visto, de la falta de una institucionalización de la función pública (Longo, 2003; Jiménez, 2006), el debate actual, deudor del intento por implantar una cultura orientada al logro de resultados (Cardona, 2006: 8), se centra fundamentalmente en cual debe ser el perfil y la vinculación del directivo público, así como en la necesidad de que estos cuenten, dadas sus especificidades, con un estatuto y régimen jurídico propio (Sánchez, 2001: 93; Catalá, 2005: 213; CEBEP, 2005: 51; Jiménez 2006) que implicaría la definitiva institucionalización del directivo público profesional, necesaria de todo punto (CEBEP, 2005: 64-66; Cortés 2001: 48), y consecuentemente su tratamiento como una clase de personal diferenciada<sup>14</sup>. No obstante, hay autores que reconocen expresamente que, si bien es necesario dicho estatuto propio, este ha de ser escasamente unitario dado que las condiciones de los directivos en las distintas Administraciones Públicas, no son ni pueden ser estrictamente homogéneas (Longo, 2003; Larios, 2008: 126).

## 6. Proyecciones de futuro

Este negativo panorama legislativo en cuanto a la evolución del modelo hacia una función directiva pública profesional y con un estatuto jurídico propio como tendencia prevalente en el resto de Europa (Kuperus et Rode, 2016), no parece verse afectado lo más mínimo por las tendencias legislativas actuales y solo la voluntad política impulsada mayormente por la presión de la Unión Europea podrá conseguir evolucionar el modelo.

Al plano meramente legislativo (normalmente proyección del debate de ideas de fondo), se suma la constatación de que el debate sobre el modelo directivo no aparece prácticamente en la agenda política, y ello aun cuando constantemente los *mass*

---

<sup>13</sup> Ello no quiere decir que no haya mejorado el modelo al cerrarse en numerosos supuestos a que el directivo al menos haya de ser empleado público. El problema es que ser alto funcionario o empleado público no significa que se posean competencias directivas, es más, se puede ser un excelente servidor público y una nulidad para la dirección pública ya que la dirección pública es un plano diferente.

<sup>14</sup> Esta propuesta de estatuto directivo se proponía ya en el Proyecto de Estatuto de la Función Pública de 1999, que como sabemos, nunca se llegó a aprobar.

*media* hacen hincapié en los deficientes perfiles directivos y el exceso de politización predominante.

A pesar del impacto que han tenido sobre el modelo político y administrativo los numerosos casos de corrupción pública, las soluciones se han centrado en las posibles modificaciones del sistema penal o códigos deontológicos. La protección de un ámbito directivo profesional y el reforzamiento a la protección funcional frente al político (por ejemplo cuestionando o perfeccionando la figura de las libres designaciones) se han mantenido al margen del debate.

Una vez más, la lógica “política” o “partidista” parece no querer ceder espacios a la profesionalización de la función directiva, dado que, en definitiva, son también importantes espacios de poder que habría que ceder; y ese debate parece no interesar a ningún partido político.

Los discursos de los partidos políticos siguen hablando programáticamente de la mejora del modelo de dirección pública, pero la realidad es que apenas nada se ha movido seriamente desde el proyecto de estatuto del directivo público del año 1999 que se quedó precisamente en eso, en un proyecto no validado legislativamente.

Recientemente el grupo parlamentario popular en el Congreso presentó una proposición no de ley instando al gobierno a estudiar los trámites necesarios para la aprobación del Estatuto del Directivo Público profesional de la Administración General del Estado (Proposición 162/000627, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, 7 de mayo de 2013, Núm. 265).

Por su parte el gobierno el Gobierno anunció en 2013 una nueva Ley de la Función Pública y Estatuto del Directivo Público que tampoco ha visto la luz<sup>15</sup> y que se anunciaba como pieza importante de la modernización y reforma de las administraciones.

Políticamente no hay duda de que los partidos coinciden en el diagnóstico, siendo el problema su concreción legal o de acción de gobierno, que nunca acaba de llegar. Así en los programas de los dos principales partidos políticos en 2008 podía leerse:

(Partido socialista): *...Regularémos el estatuto de los directivos para incrementar su capacidad y profesionalidad y asegurar que el directivo dispone de la experiencia necesaria para gestionar de manera autónoma y responsable los recursos asignados. Nos comprometemos a reforzar la dirección pública profesional.*

(Partido Popular): *...Nos comprometemos a mejorar la profesionalización de la función pública y a implantar una función directiva despolitizada, en la que se acceda a los puestos directivos tras acreditar una formación, unos méritos y una experiencia previa. Una función directiva que sea responsable de su gestión y sometida a evaluación.*

## 7. Conclusiones

En primer lugar cabe hacer mención al hecho de que la normativa relativa a la función directiva sigue siendo vaga e incluso confusa en cuanto a conceptos directivos elementales tales como modelo directivo, fórmulas de selección, de cese, o elementos objetivos de comprobación de competencias directivas.

---

<sup>15</sup> Periódico económico Expansión, 18 de junio de 2013, en: <http://www.expansion.com/2013/06/18/funcion-pública/1371547467.html>

En segundo lugar la normativa específica sectorial o autonómica en su caso, ha seguido un proceso de mimesis –como se ha demostrado en capítulos anteriores–, sin cuestionar las deficiencias de los rasgos básicos marcado por el modelo directivo desde la Administración del Estado, un modelo tosco, desfasado y excesivamente permeable a la politización.

A los factores anteriores se suma la escasa capacidad coactiva del modelo directivo marcado por el Estado que no han aprovechado las Comunidades Autónomas para sofisticar el modelo de función directiva, sino que, antes bien, o no han desarrollado nada o lo han hecho siguiendo una senda de modelo directivo politizado y poco evolucionado.

Entre las causas sobre la falta de evolución del modelo, aun cuando es un factor que se antoja de identidad suficiente para una investigación exhaustiva posterior, destaca con meridiana claridad la falta de voluntad política para cambiar un modelo que, a cambio de mayor profesionalidad e imparcialidad exigiría de la clase política la pérdida de un espacio tradicional de poder y colocación de cuadros políticos; evidenciando en esta falta de valentía, la pervivencia de un modelo de desarrollo institucional de la Administración pública claramente subdesarrollado en este punto. Sí, se trata en cierta medida de que la esfera técnica gane poder a la esfera política, lo cual no quiere decir caminar hacia gobiernos tecnocráticos, sino aumentar las dosis de transparencia, profesionalidad e imparcialidad del modelo político-administrativo.

En suma y como conclusión de cierre constatamos la ausencia siquiera de algo a lo que llamar “modelo directivo” substituido por soluciones clásicas que oscilan entre la burocratización del modelo o la politización del mismo, con ausencia plena de pasos en la dirección que lleva el resto de la Unión Europea, en la senda del tercer modelo existente: un “modelo gerencial o profesional” que garantiza una función directiva más profesional e imparcial.

La variable normativa o legislativa, aún deficitaria como hemos visto y sin un carácter básico o común, no se presenta, en definitiva, como la variable principal de cambio del modelo, sino que más bien es un trasunto de la falta de voluntad política por iniciar una verdadera modernización de la función directiva pública en España.

En este sentido una de las corrientes predominantes más recomendables a nuestro entender, es la de que el personal directivo esté compuesto por personas válidas profesionalmente, de cierto grado de confianza o afinidad estratégica, para conseguir que se ejecuten las políticas, pero, y esto es lo más importante y el gran reto, que su cese no pueda deberse a desavenencias políticas o personales de todo punto discrecionales sino al hecho constatable de que no se estén cumpliendo los objetivos establecidos con carácter previo como resultados de su gestión.

Por último a modo de proposición personal se sugiere un avance en la materia guiado por la voluntad firme y decidida de los partidos políticos por legislar un auténtico estatuto del directivo público, como régimen jurídico propio, que otorgue una pátina de profesionalización a la función pública directiva; protegiendo de las veleidades políticas las distintas fases cruciales en el desarrollo de la función directiva, como la selección por competencias y elementos objetivos de comprobación, la esfera autónoma de actuación del personal directivo y el cese, que ha de quedar vinculado principalmente a la consecución o no de los resultados programados.

En el modelo directivo también está puesta la confianza en el modelo democrático de un país, así como en la propia consolidación de las instituciones básicas de un

Estado. Es por ello que mejorando el modelo directivo mejoramos la calidad de la democracia de un país, y dicho objetivo nunca debería ser perdido de vista en las agendas políticas.

## Bibliografía

- Ackoff, Russel L. (1967). *Management mis-information systems*. New York: Management Science.
- Arenilla Sáez, M. (2005). “La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas”, en Revista *Presupuesto y Gasto Público*, 41: 33-54.
- Baz Vicente, Rubén (2015) “La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14: 71-83.
- Bouzas Lorenzo, R. (2011), “Sector Público: Los recursos humanos en las Administraciones Públicas en España”, R. Gutiérrez y M. Martínez. (eds). *Gestión de Recursos Humanos. Contexto y políticas*. En Madrid: Thomson-Civitas.
- Cardona Peretó, F. (2006). *Tendencias en la gestión de la función pública. Países Unión Europea y OCDE*. Ponencia presentada en la UIMP. Agosto, 2016.
- Catalá Polo, R. (2005). “Directivos Públicos”, en *Presupuesto y Gasto Público* 41: 211-225.
- CEBEP (2005). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP*. Madrid: INAP. Ministerio de Administraciones Públicas y Madrid.
- Coleman, S. (2003). “Innovation and global trends in human resource management practises”, en Peters, B.G. y Pierre, J. S (ed.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Cortés Carreres, J. V. (2001). *Manual Práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*. Madrid: Ed. Dykinson.
- Echebarría, K. y Mendoza, X. (1993). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de Management público”, en C. Losada i Marrodán. (ed.). *¿De burocratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Madrid: BID.
- Eliassen, K. y Kooiman, J. (1987), “Introduction”, en K. Eliassen and J. Kooiman (Eds). *Managing Public Organizations*. London: SAGE.
- Férez Fernández, M. (2006), *La carrera administrativa: Nuevas perspectivas. Estudios de Relaciones Laborales*. Barcelona: CEMICAL.
- Galindo Meño, C. (2005). “Las políticas de empleo publico en la Administración General del Estado”, en *Presupuesto y Gasto Público*, 41: 25-38.
- Hernández Gonzalez, J.D. (2013). *La necesaria articulación de una función directiva profesional en la Administración pública de la región de Murcia*. Trabajo de Fin de Máster. Murcia: Universidad de Murcia.
- Hood, C. (1991). “A public management for all seasons?”, en *Public Administration Review*, 69: 3-19.
- Jiménez Asensio, R. (2006), *Directivos Públicos*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Jiménez Asensio, R. (2006a). *Directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)*. Ponencia presentada en el II Congreso de Gestión Pública. Barcelona.
- Jiménez Asensio, R. (2007). *Luces y sombras del Estatuto Básico del empleado público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos*. Ponencia presentada en Victoria el 14 de junio. Recuperado en: <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/22/46/2246.pdf> (Consultado, 3 de septiembre de 2018).

- Jiménez Asensio, R. (2015). Profesionalización de la Dirección pública en España: ¿Un proyecto imposible? Recuperado en: <https://rafaeljimenezasensio.files.wordpress.com/2018/02/profesionalizacion-dp-1-espancc83a-articc81culo-version-2018.pdf> (Consultado, el 18 de marzo de 2018).
- Jiménez Asensio, R. (2018), “La Dirección Pública en España: errores de concepto”. Recuperado en: [www.rafaeljimenezasensio.com](http://www.rafaeljimenezasensio.com) (Consultado, el 22 de marzo de 2018).
- Kotter, J.P. (1990). *A force for Change: How leadership differs from management*. Nueva York: Free Press.
- 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*. Paris: Ministère du Budget, Des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
- Kuperus, H y Rode, A. (2016). *Top Public Managers in Europe. Ministry of the Interior and Kingdom relations*. Paris: Ministère du Budget, Des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
- Longo Martínez, F. (2003). *Servicio civil y ética pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en gerencia pública*. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid: CLAD.
- 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 material” en L. Ortega y L.F. Maeso (coords). *La alta dirección pública: análisis y propuestas*. Madrid: INAP.
- Mcgregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (2005). *Organisational changes, skills, and the role of leadership required by Government*. Paris: Informe para el European Institute for Public Administration (EIPA).
- Moreu Carbonell, E. et. al. (2012). “La función directiva”, en *Revista Catalana de Dreit public*, 45: 76-93.
- Naciones Unidas (2009). *El factor humano en el fomento de la capacidad para el desarrollo*. Consejo Económico y Social. Comité de Expertos en Administración Pública.
- Núñez Martín, A. (2012). *El nuevo directivo público. Claves de liderazgo para la gestión pública*. Navarra: Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
- OCDE, (2006). *Survey on strategic human resources management in government*. Recuperado en: <http://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-2016.pdf> (Consultado, el 21 de mayo de 2018).
- OCDE, (2011). “Senior civil service”, en *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. Recuperado en: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-23-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-23-en) (Consultado, el 21 de mayo de 2018).
- Oltra Climent, F (2008) *Dirección de organizaciones públicas*. Valencia: Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia.
- Parrado Díez, S. (2000). *La politización de la Administración central española: continuidad y cambio (1982-1996)*. Workshop presentado en las jornadas: El control político de la Administración. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Ramió Matas, C. (2008). *Política y gestión: La regulación del rol del directivo público*. Ponencia presentada en el II Congrés Català de Gestió Pública. 5 y 6 de julio. Barcelona.
- Ramió Matas, C. (2009). “Evaluación de la innovación institucional y de gestión de las administraciones locales”, en *Entrevista do Eixo Atlântico*, 15. Enero-junio.
- Ramió Matas, C. (2013). *La extraña Pareja*. Madrid: Ed. Taurus.
- Ramió Matas, C. (2018). Conferencia “La Dirección de personas”, en *Las XXXV Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Vigo. Disponible online en UvigoTv.



- Salvador Serna, M. (2005), “La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo?”, en *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 129-151.
- Sánchez Morón, M. (2001). *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Sánchez Morón, M. (2007). “Entrevista sobre el EBEP”, en *Revista Lex Nova*: 12-26.
- Villoria Mendieta, M. (2000), *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.

## **Normativa**

- Constitución Española (BOE número 311 de 29 de diciembre de 1978).
- Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.
- Ley 6/1997 de Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Ley 5/2015 de refundición del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP 7/2007).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

