

La Dirección de la Administración Municipal. La Ejecución y Evaluación de las Políticas Públicas por Personal Directivo Profesional

Rafael Dios Durán

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2008



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
LA EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR
PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

Trabajo galardonado con una mención especial del Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XII Edición, en su modalidad B, sobre “La Administración Pública, su organización, funciones, modernización de las técnicas de gestión del servicio público y aplicación de nuevas tecnologías, incluyendo estudios de ámbito internacional”

LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
LA EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR
PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

Rafael Dios Durán

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2009

DIOS DURÁN, Rafael

La dirección de la Administración municipal: (la ejecución y evaluación de las políticas públicas por personal directivo profesional) / Rafael Dios Durán . – 1ª Ed.

Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009

205 p. ; 24 cm. – (Estudios)

Trabajo galardonado con la mención especial del Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XII Edición, en su modalidad B.

D.L. SE-xxxx-2009

I.S.B.N. 978-84-8333-449-2

Administración local . – Administración del personal . – Funcionarios .
Instituto Andaluz de Administración Pública .

352

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. LA EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

AUTOR: Rafael Dios Durán

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 978-84-8333-449-2

Depósito Legal: SE-xxxx-2009

A mi hermano
José Manuel Dios Durán
(Córdoba, 1960-Sevilla, 2008)

| ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS	13
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO PRIMERO. DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	29
a) Un nuevo modelo de Administración	30
b) El modelo español de empleo público	38
1. La “ <i>laboralización</i> ” de la función pública	43
2. La incompatibilidad de todo el personal	45
3. La negociación colectiva	47
4. La gestión pública de los recursos humanos	56
c) La relación de puestos de trabajo	57
1. La RPT en la Administración General del Estado	59
2. La RPT en la Administración de la Junta de Andalucía	62
3. La RPT en la Administración de los Municipios	65
d) El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007	70

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	77
a) Las nuevas estructuras organizativas	77
1. Modelo organizativo clásico de técnicos-administradores	80
2. Modelo organizativo de dirección política	80
3. Modelo organizativo gerencial	81
4. Los modelos de estructura clásico-burocráticos	83
5. Modelos de estructura gerenciales	89
6. Problemas y futuro de la Administración municipal	95
b) Los empleados públicos locales	97
1. Los funcionarios de carrera	99
2. Los funcionarios interinos	99
3. Los trabajadores contratados en régimen de derecho laboral	100
4. El personal eventual	101
c) Las peculiaridades de la Administración municipal	112

CAPÍTULO TERCERO.

EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL	121
a) Los Directivos públicos	121
1. Modelos de Dirección pública	121
2. La función directiva en el proyecto de Estatuto de la Función Pública de 1999	128
b) El personal directivo de las Agencias Administrativas	130
1. El personal directivo de las Agencias Estatales	132
2. El personal directivo de las Agencias de la Junta de Andalucía	135
c) El personal directivo profesional	138
1. El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007	138
2. La relación laboral de carácter especial de Alta Dirección	144

CAPÍTULO CUARTO.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	149
a) Las “funciones directivas profesionales” de los Directivos públicos locales	149
1. Interpretar y gestionar el entorno político	158
2. Diseñar y gestionar la organización	162
3. Diseñar los servicios y evaluar las políticas públicas	163

4. Negociar y crear capacidad operativa	165
b) La selección de los Directivos profesionales	167
c) El Estatuto de los Directivos de la Administración municipal	178
1. Principios	178
2. El modelo de función directiva profesional	179
3. La definición de Directivo	179
4. Los requisitos profesionales exigidos	179
5. Las responsabilidades y tareas	179
6. El procedimiento para su designación	179
7. La evaluación	179
8. Las retribuciones	179
9. La responsabilidad	181
10. El cese	182
 CONCLUSIONES	 185
 BIBLIOGRAFÍA	 191

| **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AAPP	Administraciones Públicas.
AGE	Administración General del Estado.
AN	Audiencia Nacional.
Art.	Artículo.
Arts.	Artículos.
Arz.	Aranzadi.
ATC	Auto del Tribunal Constitucional.
BOAM	Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CC	Código Civil.
CCAA	Comunidades Autónomas.
Cc	Código de Comercio.
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local.

CEE	Comunidad Económica Europea.
CES	Consejo Económico y Social.
CMB	Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
CP	Código penal.
DA	Disposición Adicional.
DD	Disposición Derogatoria.
DF	Disposición Final.
DGCHT	Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
FALHN	Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional.
FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
IAAP	Instituto Andaluz de Administración Pública.
IPIA	Instituto de Promoción Industrial de Andalucía.
LBGAL	Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (Versión 5/2/2007).
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público.
LFCE	Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Decreto 315/1964, de 7 de febrero.
LGS	Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
LGT	Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.
LI	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.
LO	Ley Orgánica.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
LOR	Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación.

LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
LRJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
OOAA	Organismos Autónomos.
PP	Partido Popular.
PSOE	Partido Socialista Obrero Español.
RCL	Repertorio Cronológico de Legislación.
RD	Real Decreto.
RD 1465/1985	Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio, sobre contratación para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales en la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y Seguridad Social.
RD 2357/1985	Real Decreto 2357/1985, de 20 de noviembre, por el que se regulan los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales, de carácter excepcional, en la Administración Local.
RD 390/1996	Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
RD 1418/2006	Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
RDL	Real Decreto Legislativo.
RJFALHN	Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
RGSS	Régimen General de la Seguridad Social.
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

ROM	Reglamento Orgánico Municipal.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
RTC	Repertorio del Tribunal Constitucional.
SITAL	Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.
ss.	Siguientes.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TAREMB	Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Texto Articulado del Régimen Especial del Municipio de Barcelona.
TALEMM	Decreto 1674/1963, de 11 de julio, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley Especial del Municipio de Madrid.
TC	Tribunal Constitucional.
TRET	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de 10 de marzo de 1980.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLGP	Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
UDITE	Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe.
UE	Unión Europea.

| PRÓLOGO

Una de las cuestiones que más ha preocupado a la doctrina que se ha ocupado de la Ciencia de la Administración y del Derecho Administrativo ha sido la relativa al análisis y definición de las relaciones entre el Gobierno y la Administración. Para su debida articulación siempre he tenido presente el concepto formulado por el profesor GARRIDO FALLA de **eficacia indiferente**, entendida como la necesidad de garantizar la neutralidad política de la Administración y la neutralidad administrativa del Gobierno, aquella *sirve con objetividad los intereses generales* (art. 103.1 CE) y éste define cuáles son los intereses a satisfacer *de acuerdo con la Constitución y las leyes* (art. 97.1 CE). Un ejemplo claro a estos efectos lo sitúa el citado profesor en la llegada al poder del Gobierno laborista en 1946, encontrándose una *administrative class* procedente de las Universidades más conservadoras del país. Surgió la interrogante de la respuesta que darían los funcionarios a la nueva política a implementar. El resultado fue un fortalecimiento absoluto de la *administrative class*, constatándose que la Administración burocrática inglesa era una institución que actuaba con eficacia indiferente.

La función de dirección política ha sufrido una gran transformación que ha ocurrido en paralelo con el nuevo rol que se asigna a las Administraciones Públicas en un Estado Social, que no se limita a la garantía de los derechos individuales y a la prestación de unos servicios básicos anclada en la idea de la subsidiariedad. Ahora nos encontramos ante unas Administraciones que han asumido la función de liderar la transformación y modernización de la realidad social sobre la que operan, actuando en campos y ofreciendo prestaciones hasta hace muy poco com-

pletamente ajenos a su quehacer diario. Singularmente este proceso se ha sentido con especial intensidad en las Administraciones Locales, que, partiendo de unas estructuras burocráticas primarias, unos ámbitos competenciales escasamente definidos y unos insuficientes recursos financieros, han modificado radicalmente su posición en el conjunto de las Administraciones Públicas, convirtiéndose en las entidades respecto de las que los ciudadanos aprecian con mayor intensidad la acción de gobierno.

Esta nueva realidad obliga necesariamente a replantearse las técnicas de organización de las Entidades locales, para dar respuesta a los nuevos retos planteados y, sobretodo, para garantizar el **derecho a una buena administración** que consagra el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que impone, entre otras obligaciones, una actuación proporcionada a los fines de las Administraciones Públicas y a que se traten los asuntos de manera objetiva e imparcial.

En este contexto cobra especial relevancia la **función directiva**, que se inserta en la organización en un escalón intermedio entre la función de gobierno, cuya misión principal es la definición de las políticas públicas a desarrollar en un determinado territorio, y la función administrativa, que, con la ya expuesta eficacia indiferente, materializa procedimentalmente y con las herramientas técnico-jurídicas puestas a su disposición por el ordenamiento jurídico el contenido de las políticas previamente definidas. Precisar los perfiles de la figura del personal directivo y los cometidos de la función directiva, fundamentalmente en el ámbito local, constituye uno de los principales retos al que se enfrentan los teóricos de la organización administrativa, y ello por cuanto las pautas que marcan las escasas referencias normativas existentes no aclaran con precisión su encuadre en dicha organización.

El Estatuto Básico del Empleado Público se ha limitado a reconocer la figura del personal directivo como un personal al servicio de las Administraciones Públicas que no se inserta dentro de la categoría de empleado público, remitiendo a las normas específicas de cada Administración la definición de las funciones directivas profesionales que deben desarrollar. El art. 13 reserva al Gobierno y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas el establecimiento del régimen jurídico específico del personal directivo, sin que contemple la posibilidad de que las entidades locales regulen por sí mismas el régimen jurídico de esta clase de personal. La Ley del Suelo añadió, a efectos de incompatibilidades, un cierto contenido a la figura, caracterizándola por el ejercicio de funciones de gestión o ejecución superior y por la capacidad de adoptar decisiones disponiendo de un margen de autonomía dentro de las directrices generales que fije el órgano de gobierno de

la Corporación. En esta caracterización podemos encontrar las claves en las que se desenvuelve el personal directivo: a) la realización de funciones de gestión o ejecución, es decir, no les corresponde función alguna de definición de la política a ejecutar; b) las funciones de gestión o ejecución son de *carácter superior*, lo que les inhabilita para el desarrollo de la ejecución material de las políticas que corresponde a los empleados públicos (salvo al personal eventual, cuyo encaje en la organización municipal resultante de los municipios de gran población debe ser replanteado); c) deben gozar de una cierta autonomía en su actuación, de ahí la necesidad de su carácter **profesional**, en la medida que asumen una responsabilidad en su ámbito de actuación.

La única norma que aborda directamente la regulación de la función directiva en el ámbito local es la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local. La regulación ha planteado graves problemas en su interpretación y aplicación práctica, entre otros: la inexistencia de una definición de la función directiva; la confusión entre órganos directivos, personal directivo y puestos de trabajo a los que se anuda la condición directiva; las deficiencias en la regulación del procedimiento de designación; la posibilidad de establecer niveles complementarios inferiores a los órganos directivos sin explicitar cuál sea su encuadre en la organización administrativa; o la nula referencia al personal eventual, que permanece regulado en las disposiciones de aplicación a los municipios de régimen común, y que, en ocasiones y en la práctica, superpone su función a la propiamente directiva.

Con este panorama normativo, los operadores jurídicos tenemos que agradecer todos los intentos que pretendan describir el escenario en el que se desenvuelve la organización administrativa local, todas las reflexiones que aporten propuestas para mejorar dicha organización, que al final redundarán en una mayor eficacia y eficiencia, y en un mejor servicio a los ciudadanos como único elemento legitimador del actuar de la Administración Pública. En esta línea se nos muestra el presente estudio de Rafael Dios Durán, al que me consta, por la cercanía, que ha dedicado un gran esfuerzo en tiempos difíciles y que ha sido acreedor de una mención especial en la modalidad B de la XII Edición de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública. Aunque los dos sabemos que el mayor agradecimiento le llega desde un sitio infinito en el que, también, esperan con avidez la lectura de su publicación.

Luis Enrique Flores Domínguez
Secretario General Excmo. Ayuntamiento de la Ciudad de Sevilla

| INTRODUCCIÓN

La Administración municipal sirve con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, al Estatuto de Autonomía, a la Ley y al Derecho: su fin debe ser el máximo de eficacia dentro de la legalidad. Para lograrlo, la autonomía local no puede seguir siendo el “*derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses*”, de la vigente Ley de Régimen Local, sino que debe ser “**el derecho y la capacidad efectiva a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad**” de la Carta Europea de la Autonomía Local.

La gestión operativa de los Ayuntamientos depende tanto de **la organización del Gobierno de la Ciudad** como de **la dirección de la Administración municipal**, que son las dos cuestiones planteadas por los procesos de modernización administrativa para mantener y aumentar la calidad de los servicios públicos. La **Ley de Modernización** regula la creación de **órganos directivos** en los **Municipios de Gran Población** y el **Estatuto Básico del Empleado Público** contempla la nueva figura del **personal directivo profesional**, lo que reviste el suficiente interés como para justificar cuantos estudios puedan realizarse y motivan esta reflexión sobre el modelo de función directiva necesaria en los Ayuntamientos para la ejecución y evaluación de las políticas públicas locales.

La función directiva en la Administración la comparten dos grupos de personas:

- Las que ejercen funciones de gobierno. Tienen como referencia esencial la **legitimación política** directa o indirecta en su acceso (los *Altos Cargos* con responsabilidades directivas).
- Las que no ejercen funciones de gobierno. Responden a criterios puramente **profesionales**. Su régimen jurídico debe respetar los principios de la Constitución y del Estatuto Básico del Empleado Público (los *Directivos* profesionales).

La **Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado** es la norma de referencia para la definición de la función directiva pública. En esta Ley se establece la separación entre órganos, unidades administrativas y puestos de trabajo. La “**profesionalización**” de la Administración consiste en reservar para su nombramiento entre funcionarios de carrera determinados órganos con responsabilidades directivas. El nivel directivo profesional de la Administración del Estado comienza en las **Subdirecciones Generales**, que son los órganos básicos para la transformación de las políticas, objetivos y estrategias en realidades operativas.

La **Ley de Modernización** introduce en la **Ley de Bases del Régimen Local** la confusión entre un **órgano** administrativo y una **unidad** administrativa, usando los conceptos en contradicción con la legislación sectorial. Entre los **órganos directivos** se mezclan los **órganos** que forman parte de la organización de un Área de Gobierno, constituyen los niveles superiores de la organización administrativa y deben tener la consideración de *Altos Cargos*, con los **puestos de trabajo** que tienen atribuidas funciones reservadas por razones de interés supralocal y no son elementos de la organización de un Área concreta.

La **Ley de suelo** incorporó otra modificación en la LRBRL: a efectos de la aplicación del régimen de incompatibilidades y de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas, tendrán la consideración de **personal directivo** los titulares de **órganos** que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el **órgano de gobierno** de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

La **Ley de la Administración de la Junta de Andalucía** distingue con más acierto entre:

- Las personas titulares tanto de los **órganos directivos**, como de las Presidencias, Direcciones o asimilados de las Agencias Administrativas, que tienen la consi-

deración de *Altos Cargos* a efectos de la normativa sobre incompatibilidades que sea de aplicación, y

- El **personal directivo** que ocupa determinados **puestos de trabajo** en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las **tareas** asignadas. Su régimen jurídico será el previsto en el artículo 13 del EBEP, y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La **Ley 2/2008**, de 10 de diciembre, regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los **Municipios de Gran Población**. Otras diez ciudades de Andalucía podrán designar a una persona, Concejal distinto del Alcalde, para la Presidencia del Pleno del Ayuntamiento, incorporar miembros no electos a la Junta de Gobierno y crear los **órganos directivos de la Administración municipal**.

El anteproyecto que conocemos de **Ley Básica del Gobierno y la Administración Local** establece:

- Que el sistema de Gobierno local se basa en una **organización común** para todos los Ayuntamientos, otros **órganos**, unipersonales o colegiados, que determinará la legislación autonómica, y **otros órganos** que pueden establecer y regular los municipios en su Estatuto municipal.
- Que cada Entidad Local deberá determinar, en su Estatuto local, qué **puestos de trabajo** de su organización tendrán carácter de *Directivo* y, en consecuencia, el conjunto de personas que los desempeñen serán considerados **personal directivo local**.
- Que las **funciones directivas de carácter gerencial** podrán ser asumidas en los pequeños y medianos municipios por los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

La definición de las estrategias públicas y la asignación de los recursos a las mismas forman parte del marco de responsabilidad propio de la **política**, y se ejerce frente al conjunto de la sociedad. La dirección de las organizaciones y de los procesos a través de los cuales se desarrolla la estrategia, se implementan las políticas y se producen los servicios públicos, constituye el marco básico de responsabilidad del **Directivo público**, y de todo ello responde ante el **Gobierno de la Ciudad** que le nombró y le confirió el mandato político de actuación. Para clarificar los marcos de responsabilidad es preciso un instrumento: el **diseño organizativo**.

La implantación de la **función directiva** en un Ayuntamiento necesita de unos determinados modelos organizativos, estilos de dirección y de gestión. El éxito o el fracaso del **modelo directivo profesional** vendrán condicionados por la capacidad de cambio tanto de la cultura política como de la cultura administrativa.

Nuestro propósito al emprender este trabajo ha sido estudiar un aspecto de lo que se viene llamando “*déficit de implementación*”. Es decir: si para lograr una gestión eficaz de las políticas públicas precisamos tanto de una determinada organización del **Gobierno de la Ciudad**, como de la incorporación de **Directivos profesionales** en la Administración municipal. No hemos pretendido abarcar la totalidad del universo local, donde existen grandes diferencias en recursos y capacidad de gestión, tanto más cuanto más pequeños son los Ayuntamientos, ya que muchas competencias se ejercen en estos casos a través de Mancomunidades, Consorcios o Agencias, Organismos Autónomos y Empresas públicas. Dedicamos especial atención a los **Municipios de Gran Población**.

Partimos desde la convicción de que los Ayuntamientos españoles del siglo XXI tienen que plantearse ineludiblemente **cómo se organiza el Gobierno y cómo se dirige la Administración de una Ciudad**. El reto es doble: transformar una Administración local tradicional, “*burocrática*”, en el nuevo Gobierno local, y sustituir el modelo clásico de dirección de la Administración municipal por otro basado en la incorporación del personal directivo profesional. Por lo tanto, el presente trabajo consta de dos partes diferenciadas: la primera, la que denominamos “**LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD**”, ha sido publicada por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Esta segunda parte, “**LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (La ejecución y evaluación de las políticas públicas por personal directivo profesional)**”, es la que ha sido galardonada con la mención especial de la modalidad B, en la XII edición convocada por el IAAP, de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública.

Hay estudios doctrinales que destacan la naturaleza abierta del modelo de Régimen Local que diseñó la Constitución de 1978, otros señalan el carácter “*corporativo*” que tienen todavía nuestros Ayuntamientos, la diversidad o heterogeneidad del mundo local, la posibilidad de formas de organización de “*geometría variable*”, en la medida que en cada Ayuntamiento se ejerza efectivamente la potestad de autoorganización y se implante un sistema de delegaciones u otro entre sus órganos de gobierno.

Cualquier acción de cambio, reforma o modernización de la Administración local requiere un gobierno fuerte y organizado así como una mayor comprensión por

los vecinos del funcionamiento de sus Ayuntamientos. En consecuencia, **la necesidad de organizar el gobierno local** y la posibilidad de intervenir activamente en el **Gobierno de la Ciudad** mediante la **participación ciudadana** han provocado el **retorno a la política** en un marco de **“Gobierno multinivel”**.

El proceso de **modernización de las Administraciones Públicas** requiere la sustitución de la **“administración de personal”** por la **gestión de los recursos humanos**. Un sistema de empleo público deficiente impide garantizar a los ciudadanos el derecho a una buena administración. Las nuevas funciones y habilidades o el liderazgo del **personal directivo profesional** son algunos de los retos en el cambio hacia un nuevo modelo de gestión pública municipal.

Son cada vez más numerosas las voces que reclaman la necesidad de implantar una **gestión profesional** de los municipios, lo que evitará el derroche y supondrá una mayor economía, eficacia, eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos locales. Son conocidas las experiencias de los **Directores** de los Ayuntamientos alemanes, los **City Manager** de los municipios estadounidenses, los **Chief Executive Officer** en los municipios ingleses, el **Direttore Generale** de los municipios italianos y el **Gerente** municipal en los Ayuntamientos de Barcelona, Esplugues o Granollers. Las investigaciones referidas al ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña resaltan las experiencias positivas en diferentes Ayuntamientos y el acierto de que la legislación sobre Régimen Local catalana contemple y regule expresamente la figura del **Gerente**.

Se han estudiado diferentes modelos organizativos de la Administración municipal, desde el tradicional **“pre-democrático”**, el **“ministerial”**, o el **“jerarquizado”**, o bien, desde otra óptica, el modelo clásico de técnicos-administradores, el modelo de dirección política o el **modelo gerencial** (de Directivos profesionales).

La incorporación del **personal directivo profesional** en los Ayuntamientos, como responsables de la ejecución y evaluación de las políticas públicas locales, requiere diferenciar las funciones políticas de las funciones gestoras, como aconsejan la OCDE y otros organismos internacionales.

Nuestras hipótesis, desde la adhesión al **modelo directivo profesional**, son:

- La relación entre **“política”** y **“Administración”** desde su diferenciación constitucional y la atribución al Gobierno de España de la dirección de ambas, genera un espacio de confluencia: el nivel directivo. Esta conexión enriquece la gestión pública y la hace diferente de la gestión privada. ¿Es necesario transformar la

organización administrativa para lograr **un nuevo modelo de Administración al servicio de los ciudadanos?**

- El modelo español de empleo público diseñado por la Ley 30/1984, se basaba en la laboralización, la incompatibilidad y la negociación colectiva, apostando por un sistema de **puestos de trabajo**.
- El instrumento fundamental para la renovación, racionalización y modernización del empleo público es **la Relación de Puestos de Trabajo**.
- El EBEP consagra definitivamente el modelo con la introducción del concepto de **“empleado público”**. Sólo las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas se reservan a los funcionarios públicos. La nueva figura del **personal directivo profesional**, será *factor decisivo de la modernización administrativa*.
- La **modernización del Gobierno de la Ciudad** requiere adecuar los espacios de la **política, la gestión y la Administración**, según el tamaño de la organización. El régimen orgánico común para todos los Ayuntamientos no impide que existan modelos clásico-burocráticos o modelos gerenciales.
- La **modernización de la Administración municipal** en España tiene algunas peculiaridades dada la extensa legislación, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que regula el empleo público a nivel local. Sin embargo, lo que produce graves disfunciones es el mantenimiento de una figura que procede de la regulación anterior a la CE, como es la del **personal eventual** que viene desempeñando puestos gerenciales o de carácter directivo, lo que ya era incompatible antes con el modelo de la Ley de Modernización y hoy entendemos derogado por el EBEP.
- La existencia de funcionarios que tienen reservada la función del control interno, profesional e independiente, tanto de legalidad como económico-financiero, supone una singularidad. La articulación de estos funcionarios que ocupan **puestos de trabajo de carácter directivo** con el resto del personal de la dirección pública local está por resolver.
- El papel de los **Directivos del Sector Público** será decisivo tanto para satisfacer los deseos de los ciudadanos como para disponer de instituciones públicas productivas.

- El modelo español de **Alta Dirección** en las Administraciones Públicas confunde **órganos** y **puestos de trabajo** que ejercen funciones directivas, lo que produce importantes repercusiones para las personas titulares de unos y otros, tanto en sus **retribuciones** como en su **carrera** profesional. La confusión conceptual, la actitud desorientada del legislador y el escaso acierto en la construcción de un marco normativo de la **Alta Dirección** en la Administraciones Públicas españolas, han sido las pautas dominantes.
- La institucionalización del **personal directivo profesional** en el ámbito de la Administración municipal, cuyo reclutamiento se base en la profesionalidad y la experiencia, con responsabilidad por los resultados de su gestión, es una necesidad objetiva para la introducción de otra racionalidad y la creación del máximo valor público.
- Es cada día más necesario un *Estatuto del personal directivo profesional de la Administración municipal* que se aplicará a las personas que desempeñen los **puestos de trabajo** clasificados como tales en las RPT de los Ayuntamientos.

Una regulación de la función directiva, común para todas las Administraciones Públicas de Andalucía, será un factor clave para la **modernización de la gestión pública** que la sociedad reclama. Sin embargo, mantener la denominación genérica de “*personal directivo local*”, sin distinguir entre los órganos administrativos y los puestos de trabajo, profundizará la confusión actual entre “*Alto Cargo*” y **personal directivo profesional**, y tendrá consecuencias perversas, en primer lugar, sobre el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, pero también sobre el derecho a la carrera administrativa tanto de las personas que dirigen la ejecución y controlan el cumplimiento de las políticas públicas, como de quienes son responsables inmediatos de la ejecución y evaluación de los objetivos fijados por el Gobierno de la Ciudad.

Faltan estudios empíricos al respecto, por lo que esperamos aportar con nuestro trabajo argumentos para alentar el debate colectivo. En Andalucía necesitamos foros donde se puedan relacionar los temas relativos a la **Gestión Pública Estratégica** con experiencias contrastadas de **modelo directivo profesional** en el ámbito municipal, y que en un futuro próximo, más temprano que tarde, veamos en cada Ayuntamiento un **Gobierno de la Ciudad** organizado para prestar servicios de calidad y una Administración municipal dirigida por **personal directivo profesional** para garantizar a los vecinos su derecho a una buena Administración.

| CAPÍTULO PRIMERO DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- El proceso de *modernización administrativa* pretende lograr **un nuevo modelo de Administración al servicio de la sociedad**.
- El **modelo español de empleo público** se ha basado en la laboralización de la función pública, la incompatibilidad de todo el personal y la negociación colectiva.
- La **relación de puestos de trabajo** debe ser el instrumento fundamental para la renovación, racionalización y modernización del empleo público, orientado a **un mejor aprovechamiento de los recursos humanos** y, en consecuencia, **una mayor calidad en la prestación de los servicios**.
- El EBEP consolida el sistema, introduce el concepto de **empleado público**, reserva exclusivamente a los **funcionarios públicos** el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, y establece los principios en los que deberá basarse el régimen jurídico del **personal directivo profesional**.

A) UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN

La anterior Ley Orgánica del Estado hablaba de “*unidad de poder y coordinación de funciones*”. La Constitución española de 1978 es la que restablece la diferencia entre “*política*” y “*Administración*” en el ordenamiento jurídico español¹.

El artículo 97 de la CE establece que el **Gobierno dirige la política interior y exterior; la Administración civil y militar y la defensa del Estado**. El artículo 98 de la CE añade que *el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley, y que la Ley regulará el Estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno*².

La Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho³.

La CE no deja margen entre ambos extremos:

- El Gobierno:
 - Es el máximo órgano de dirección de *la política* y de *la Administración*.
- La Administración:
 - Sirve con objetividad los intereses generales.

¹ “Nuestra opción es considerar la política como una práctica o actividad colectiva que los miembros de una comunidad llevan a cabo. La finalidad de esta actividad es regular conflictos entre grupos. Y su resultado es la adopción de decisiones que obligan –por la fuerza, si es preciso– a los miembros de la comunidad”. Josep M. Vallés: *Ciencia política: una introducción*, p. 18, 2004, Ariel, Barcelona.

² “La Constitución de 1978 establece los principios y criterios básicos que deben presidir el régimen jurídico del Gobierno, siendo su artículo 97 el precepto clave en la determinación de la posición constitucional del mismo.

Al propio tiempo, el artículo 98 contiene un mandato dirigido al legislador para que éste proceda al correspondiente desarrollo normativo del citado órgano constitucional en lo que se refiere a la determinación de sus miembros y estatuto e incompatibilidades de los mismos.

Por otra parte, el Gobierno no puede ser privado de sus características propias de origen constitucional si no es a través de una reforma de la Constitución (garantía institucional).

(...)

Tres principios configuran el funcionamiento del Gobierno: el principio de dirección presidencial, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos; la colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros; y, por último, el principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión”. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

³ CE, artículo 103.3.

- Actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho.
- Su actividad la realiza de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.
- Los órganos de la Administración son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.
- La Ley regulará el *estatuto de los funcionarios públicos*, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y la garantía para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, **la decisión** (ámbito de la política) y **la acción** (ámbito de la Administración) no sólo no se pueden separar, sino que además mantienen complejas relaciones⁴.

La “*Administración Local*” tradicional tenía como propósitos principales la obra nueva y el mantenimiento de las infraestructuras; las acciones sociales eran básicamente compensatorias. El **Gobierno Local** actual se plantea estratégicamente el Municipio del futuro, tiene una visión integral del mismo. Para lograrlo se reorganiza, incorpora nuevas áreas de gobierno y desarrolla nuevos instrumentos de gestión.

La traducción conceptual de ello está en el concepto de **Gestión**, que siendo complementario al de *Administración*, amplía los horizontes de trabajo del Municipio hasta alcanzar propuestas estratégicas de desarrollo local, la articulación de políticas locales con las estatales y autonómicas, y la investigación sobre la realidad local para efectuar propuestas específicas.

Se perfila con fuerza lo que podríamos denominar **un estilo gerencial del Gobierno local** que es aquél que mejor logra traducir las demandas en respuestas de todo tipo. El Gobierno Local moderno “*rinde cuentas*” de suficiencia técnica y flexibilidad política, y se caracteriza por:

⁴ “En los procesos políticos decisionales la influencia de los técnicos-profesionales de la gestión es importante y durante la acción (implementación de programas) se sustituyen en muchas ocasiones, las decisiones políticas por consideraciones técnicas y, también, se reconsideran las estrategias técnicas por matizaciones políticas. Políticos y profesionales ocupan posiciones distintas en la Administración pública pero se encuentran y se interfieren constantemente durante todo el proceso: desde la definición de la agenda hasta la gestión operativa. La conexión entre política y Administración enriquece la gestión pública y hace que ésta sea distinta de la gestión privada”. Xavier Ballart y Carles Ramió: *Ciencia de la administración*, p. 23, 2000, Tirant lo Blanch, Valencia.

- Una alta capacidad de coordinación intersectorial y articulación político-técnica.
- Sustituir “*cultura administrativa*” por “*cultura de Gobierno*”.
- Uso técnico-político de la comunicación, con especial importancia de los medios.

El **Gobierno de la Ciudad** que se plantea el salto de la “*Administración Local*” al “*Gobierno Local*”, la institucionalización de la **función directiva profesional** es indispensable, y se refiere especialmente al cambio del ejercicio “*burocrático*”. Aparece básicamente ligada a tres conceptos: la eficiencia, la transparencia y la racionalización. Es también un mecanismo indispensable para la consolidación de los modelos de **democracia participativa** y de **co-gestión** que caracteriza a este nuevo modelo (es, por lo tanto, una reforma diferente a la reforma propuesta por el neoliberalismo, que está orientada básicamente al “*recorte*” del Estado).

Existen algunos **objetivos comunes** a todas las reformas emprendidas:

- Racionalizar un ejercicio administrativo eficaz y eficiente, revisando la estructura, y, sobre todo, el funcionamiento interno.
- Sanear el aparato, buscando la transparencia y honestidad.
- Aumentar la productividad, aplicando las técnicas de gestión de los recursos humanos e informatizando los procedimientos.
- Romper con el modelo dominante de relación entre el “*staff*” político y los funcionarios.

Para concretar una propuesta basada en el binomio de valores de democracia-eficiencia, no basta cambiar el grupo político que gobierna, es necesario **transformar la organización**, cambiando comportamientos y valores de todo el aparato administrativo.

GALOFRÉ ha identificado tanto el problema como su consecuencia más inmediata: “*el problema es que la sociedad evoluciona con mucha más rapidez de lo que ha sido capaz de hacer la Administración, por lo que acaba produciéndose un desfase*”

entre lo que exigen los ciudadanos (accesibilidad, rapidez, calidad) y el servicio que reciben habitualmente”⁵.

Plantea la necesidad de “una Administración que se centre en hacer bien aquello que es esencial para la sociedad y que **no puede o no debe realizar el sector privado**”.

Afirma que las reformas de la Administración tienen dos prioridades:

- Reducir sus ámbitos de intervención.
- Introducir técnicas de gestión.

Efectúa una clasificación de las veintitrés estrategias aplicadas para la mejora de las Administraciones Públicas a partir de su finalidad básica:

1. Revisar la dimensión de la Administración para reducir su ámbito de intervención.
2. Mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión, así como la calidad del servicio a los ciudadanos.
3. Apoyo para el desarrollo y la aplicación de las estrategias de revisión de la dimensión y mejora.

Considera GALOFRÉ que existe **gerencialización** cuando la persona designada, que puede ser o no de extracción funcionarial:

- Es nombrada fundamentalmente por su **cualificación profesional**, lo cual le diferencia por lo general del **Alto Cargo**.
- Establece una relación cuasi contractual con la dirección política, sobre la base de unos **objetivos** que ha de conseguir o un programa que debe aplicar.
- Dispone de **autoridad y autonomía** para el empleo de los recursos humanos, materiales y presupuestarios a su cargo.

⁵ “A diferencia de muchos trabajos sobre gestión pública, éste no constituye una reflexión sobre lo que debería cambiarse, sino una explicación de lo que está cambiando en la realidad; y no en una realidad lejana y distante, sino, sobre todo, en las Administraciones Públicas españolas”. Albert Galofré Isart: *La modernización de las Administraciones Públicas en España. Guía breve de estrategias y actuaciones aplicadas*, p. 9, 1997, EGAP, Santiago de Compostela.

- Rinde cuentas por los **resultados** de su actividad en relación con los objetivos establecidos.

Como referentes a tener en cuenta, alude a los **Directores** de los Ayuntamientos alemanes, los **City Manager** de los municipios estadounidenses, y los **Chief Executive Officer** en los municipios ingleses, y cita los ejemplos de los Ayuntamientos de Barcelona, Esplugues, Granollers, Sant Boi de Llobregat y Sant Feliu de Llobregat, que utilizan la figura del **Gerente** municipal⁶.

Para aplicar estos nuevos modelos de organización y las técnicas de gestión que incorporan a nuestros ámbitos locales de Gobierno es necesario resolver los tres interrogantes que se plantean:

- ¿Es algo que está de moda y hacia lo que algunos Ayuntamientos podrán ir y otros no?

Si es así, sólo podemos esperar respuestas desorganizadas en cada Ayuntamiento, **huidas del Derecho Administrativo** en favor de una proliferación exagerada de Sociedades mercantiles, Organismos autónomos, incluso privatizaciones. El riesgo es evidente: se entregarán al Sector Privado actividades públicas en las condiciones más ventajosas para sus intereses económicos.

- ¿Es algo necesario para el Gobierno de la Ciudad y la Administración municipal?

Si apostamos por mantener los principios del **Estado del Bienestar** no podemos caer en consideraciones localistas o meramente economicistas, cuando en toda

⁶ “1. Corresponderá al Gerente, de conformidad con las directrices del Pleno y las instrucciones del Presidente:

- Dirigir la Administración comarcal y ejecutar los acuerdos del Pleno.
- Dirigir, inspeccionar e impulsar las obras y servicios comarcales.
- Autorizar y disponer gastos, y reconocer obligaciones en los límites de la delegación que le otorgue el Pleno: ordenar pagos y rendir cuentas.
- Dirigir el personal de la Corporación.
- Contratar obras y servicios, siempre que la cuantía no exceda del cinco por ciento los recursos ordinarios del presupuesto de la comarca, ni del cincuenta por ciento del límite general aplicable a la contratación directa, de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.
- Ejercer las demás funciones que expresamente le sean delegadas y no afecten a las atribuciones del Presidente y del Pleno enumeradas en los artículos 14 y 15.

2. El cargo de Gerente sera incompatible con el de miembro del Consejo Comarcal. Se le aplicaran las causas de incapacidad e incompatibilidad establecidas para los miembros de la Corporación y tendrá la condición de funcionario eventual. Si la persona designada es funcionario de la Generalidad o de la Administración local, sera declarada en situación de servicios especiales”. Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña. Art. 17.

Europa los programas de **modernización de las Administraciones públicas** incorporan esos nuevos modelos de gestión.

La **modernización de las Administraciones Públicas** en España pasa por construir un nuevo modelo de Administración al servicio de la sociedad⁷:

- **Una Administración que asegura la convivencia y el bienestar.** Que ejerce la responsabilidad pública en aquellas materias y funciones que aseguren un alto nivel de convivencia, una mejora de las condiciones de vida de la población y que garantiza el bienestar social. Una Administración que media ante los intereses en conflicto, buscando una solución positiva para todos, promoviendo la estabilidad, la convivencia y la cohesión social.
- **Una Administración que asegura bienes y servicios públicos de calidad.** Esto es, una Administración que asegura las infraestructuras y los servicios públicos necesarios para la mejora de la calidad de vida, bajo la fórmula más eficaz y más eficiente. Que utiliza formas plurales de provisión de los servicios, en función de las características de cada servicio, de sus destinatarios y del tejido social involucrado. Una Administración que se esfuerza por entender mejor las necesidades de los ciudadanos y de las empresas, prestando servicios de calidad y valor añadido. Que evalúa sus políticas, detectando y corrigiendo las ineficacias o los efectos no deseados.
- **Una Administración receptiva, orientada al ciudadano.** El ciudadano, como receptor de servicios públicos, pasa a percibirse cada vez más como cliente. Y como tales clientes desean ser tratados los ciudadanos, las empresas y las organizaciones y grupos sociales. Una Administración, por tanto, diseñada desde el punto de vista del ciudadano: accesible, comprensible y transparente, con una actitud abierta y constructiva, que escucha y que responde a los problemas del ciudadano.
- **Una Administración equilibrada y austera.** Una Administración que, ante nuevas necesidades sociales, no crece en forma inercial sino que discute prioridades y evalúa costes y beneficios. Que trabaja por conseguir los mejores servicios al menor coste posible. Que sabe, en definitiva, que los recursos son limitados y que como tales han de ser gestionados. Una Administración que ha de actuar, pues, con flexibilidad en la creación y gestión de los servicios.

⁷ Documento del INAP: "Modernización y cambio en las Administraciones Públicas. La misión del INAP", *Papers de Formació Municipal*, nº 24, Diputación de Barcelona.

- **Una Administración abierta.** Una Administración que actúa respetando y alentando el pluralismo social. Que sabe que no es autosuficiente y que reconoce que los intereses colectivos ya no son patrimonio exclusivo del Estado. Una Administración permeable, con capacidad de interlocución, que genera consenso en torno a objetivos comunes y lidera el camino hacia su consecución. Como resultado, esta Administración centra su acción en crear las condiciones que hacen posible la gobernabilidad en un Estado de Derecho y en el respeto a las leyes y normas. Que promueve, en definitiva, la justicia, la solidaridad y la cohesión social.

En el marco de estos objetivos, se diseñan **cinco ejes de acción** para poner en marcha, en la práctica, el proceso modernizador:

1. Rediseño de estructuras organizativas, divisionalización y revisión de sistemas de control para mejorar la responsabilización de los gestores.
2. Transformación de culturas burocráticas, introduciendo valores de gestión y de responsabilidad.
3. Racionalización de plantillas, flexibilización de los sistemas de función pública, diseño de políticas de recursos humanos y transferencia de responsabilidades a los directivos de línea, impulso a la formación y desarrollo de los empleados públicos.
4. Flexibilización de las formas de gestión: contratación externa de servicios públicos, mayor pluralismo en la gestión y en la provisión de servicios, mediante acuerdos con las organizaciones sociales, sectores privados y sectores no gubernamentales.
5. Receptividad de la Administración y apertura a la sociedad; orientación de los servicios públicos al ciudadano-cliente, introduciendo técnicas de marketing y de calidad total; participación de los usuarios en el diseño de los servicios.

El proceso de cambio del modelo de Gobierno local británico se fundamenta en el convencimiento de que los ciudadanos necesitan que los Ayuntamientos den respuestas a sus necesidades. En julio de 1998 se publicó el Libro Blanco “*Las Administraciones Locales modernas: En contacto con los ciudadanos*”. Se propone un replanteamiento radical de las funciones tradicionales de los Ayuntamientos, nuevos entornos organizativos para mejorar la acción de gobierno, diversas for-

mas de organizar un Ayuntamiento con nuevos sistemas de elección del Alcalde, entre ellas la elección directa. En todos los Ayuntamientos existirá un **Gerente**⁸.

- ¿Existe una alternativa intermedia entre el recorte de servicios y el crecimiento desmesurado tanto de los impuestos como del endeudamiento de nuestros Ayuntamientos?

Un Ayuntamiento moderno dotado de una nueva organización, que implanta un nuevo modelo de gestión para hacer las cosas de otra manera, necesita una nueva herramienta para servir a los ciudadanos de una forma más eficaz y eficiente: buscar la dimensión y composición óptima de la organización en función de sus objetivos, la “*optimización*” que ha propuesto BENEST desde su experiencia como *City Manager* en varias ciudades de California⁹.

Las funciones del City Manager se regulan en el Acta Constitutiva de la Ciudad¹⁰.

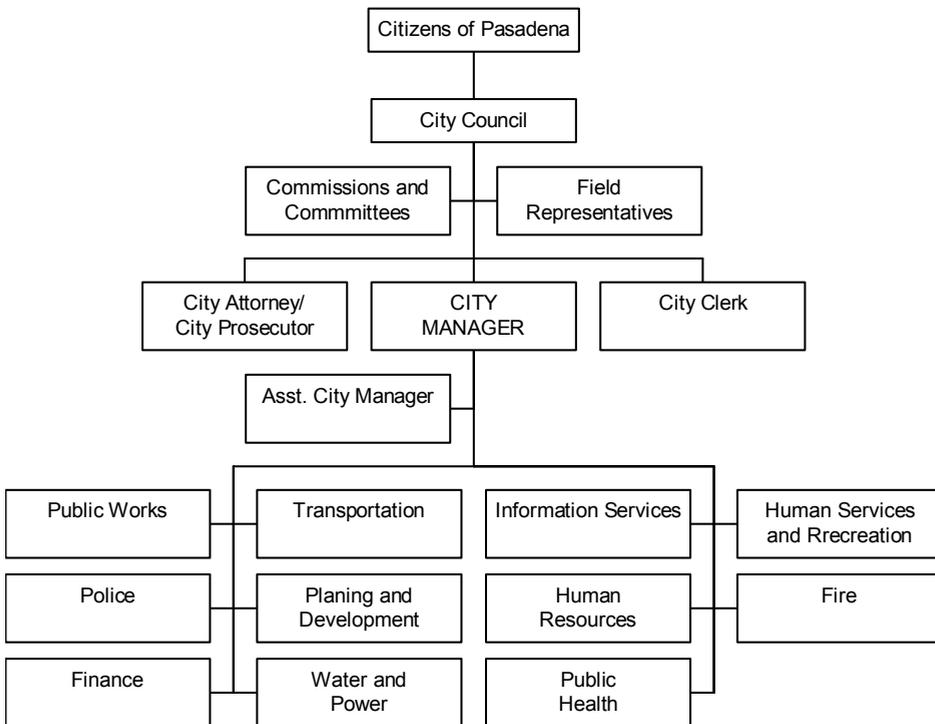
⁸ Libro Blanco sobre el Gobierno local británico.

⁹ “Parafraseando a Wiliam Anders, el director ejecutivo de General Dynamics, optimizar significa tener justo el número apropiado de personas con el tipo apropiado de capacidades, justo la cantidad apropiada de maquinaria y equipamiento y justo la cantidad apropiada de otros activos que permitan dar apoyo a una misión específica. En el ámbito del sector público, las ciudades de Charlotte (Carolina del Norte) y Corvallis (Oregón) han definido la *optimización* como un proceso continuo para asignar recursos a servicios prioritarios que estén basados en los valores de la comunidad y en las necesidades de los clientes y que se proporcionen de forma eficaz en relación con su coste”. F Benest, “Rightsizing for local governments”, *Documents*, n° 7, 1998, Fundación Pi i Sunyer, Traducción Jordi Palou.

¹⁰ “El *City Manager* será el jefe administrativo y oficial ejecutivo de la ciudad.

- a) Podrá asignar y cuando vea necesario o se requiera para el bien de la comunidad, suspender al director de cualquier secretaría y/o departamento de la ciudad, siempre y cuando sea justificado bajo esta Acta Constitutiva, al menos que la ley prohíba esta acción, dentro de esta Acta Constitutiva o las leyes establecidas del trabajador. Los directores de los diversos departamentos tienen el poder de asignar, suspender a los trabajadores pertenecientes a ese departamento y que este dentro de las políticas establecidas.
- b) Deberá dirigir y supervisar la administración de las secretarías, oficinas y agencias de la ciudad, excepto cualquier otra que dicte esta Acta Constitutiva o por Ley.
- c) Deberá de asistir a todas las juntas de los Consejeros de la ciudad y tiene el derecho de tomar parte en la discusión más no tiene el derecho al voto.
- d) Deberá de ver que todas las leyes, prohibiciones de esta Acta Constitutiva y derechos del Consejo sean ejercidas y que el City Manager promueva que sean ejecutadas y realizadas bajo su dirección.
- e) Deberá de preparar y someter el presupuesto anual y proyectos para mejorar la ciudad.
- f) Deberá de someter a los Consejeros de la ciudad y tener a disposición pública un informe completo financiero y de actividades administrativas de la ciudad al término del año fiscal en curso.
- g) Tendrá que preparar informes cuando le sean requeridos por los Consejeros de la ciudad concernientes a las operaciones de las secretarías, oficinas y agencias bajo su dirección.
- h) Mantendrá informados a los Consejeros de la ciudad de la situación financiera y necesidades a futuro de la ciudad y les hará saber a los Consejeros de la ciudad de estos requerimientos, según vea conveniente.
- i) Deberá de ejecutar cualquier otra actividad específicas dentro de la Acta Constitutiva y/o podrá ser exigido por los Consejeros de la ciudad”.

Fig. 1. Modelo de Gobierno local Council / Manager.



Fuente: <http://www.ci.pasadena.ca.us/org.asp>

B) EL MODELO ESPAÑOL DE EMPLEO PÚBLICO

El desarrollo legislativo de los preceptos constitucionales referidos a los empleados de las Administraciones Públicas se ha producido de forma parcial y fragmentaria respecto del ordenamiento anterior a la Constitución, sin estar consensuado el modelo entre los dos grandes partidos políticos, lo que ha provocado pronunciamientos del Tribunal Constitucional que anulaban partes importantes de las reformas emprendidas. El **Estatuto Básico del Empleado Público**, una vez aprobado por las Cortes, se publicó en el BOE el día 13 de abril de 2007¹¹.

¹¹ “El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países

SÁNCHEZ MORÓN afirma que “*el funcionamiento del Estado depende en buena medida del acierto con el que se regule el régimen jurídico del empleo público y de su efectiva aplicación*”¹².

La mayoría de la doctrina coincide en que la relación funcionarial tiene una naturaleza legal y reglamentaria o estatutaria, lo cual significa que:

- El funcionario tiene los derechos y deberes que refleja un Estatuto.
- Tales derechos y deberes subsisten en cuanto no se modifiquen las normas que los establecen.
- El nombramiento no es la aceptación de un contrato sino un acto-condición supeditado a la toma de posesión.
- El régimen jurídico no podrá ser alterado singularmente por la Administración en perjuicio o ventaja de alguno o algunos de ellos, en virtud del principio de legalidad y, en particular, por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.
- Los actos de la Administración contrarios a las normas estatutarias podrán ser impugnados ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

El **Acuerdo Administración-Sindicatos**, de 7 de noviembre de 2002, para la modernización y la mejora de la Administración Pública, declaraba como su propósito principal el de “*avanzar en este objetivo esencial de mejorar los servicios que se prestan a los ciudadanos, de incrementar sus niveles de calidad y de competitividad, de conseguir una Administración más rápida y ágil en la atención a los ciudadanos; que aumente, en suma, los niveles de eficiencia y eficacia con que se prestan los servicios públicos. Un factor clave para mejorar la calidad de los servicios que presta la Administración General del Estado, lo constituye la adecuada ordenación y gestión de sus recursos humanos. Obtener la máxima rentabilidad de estos recursos humanos permitirá a la Administración General del Estado asegurar el óptimo cumplimiento de sus objetivos y alcanzar los resultados previstos al diseñar las políticas públicas. En definitiva, es preciso que la Administración General del Estado intensifique su acción en el proceso de modernización y de mejora de la calidad. Alcanzar este objetivo solo*

de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria”. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), Exposición de motivos.

¹² Véase Miguel Sánchez Morón: *Derecho de la Función Pública*, p. 15, 1996, Tecnos, Madrid.

puede conseguirse si se actúa motivando adecuadamente a los empleados que sirven a la organización. Es el conjunto del personal el que hará que se consigan los objetivos y resultados previstos”.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza a los ciudadanos el derecho a una buena administración¹³.

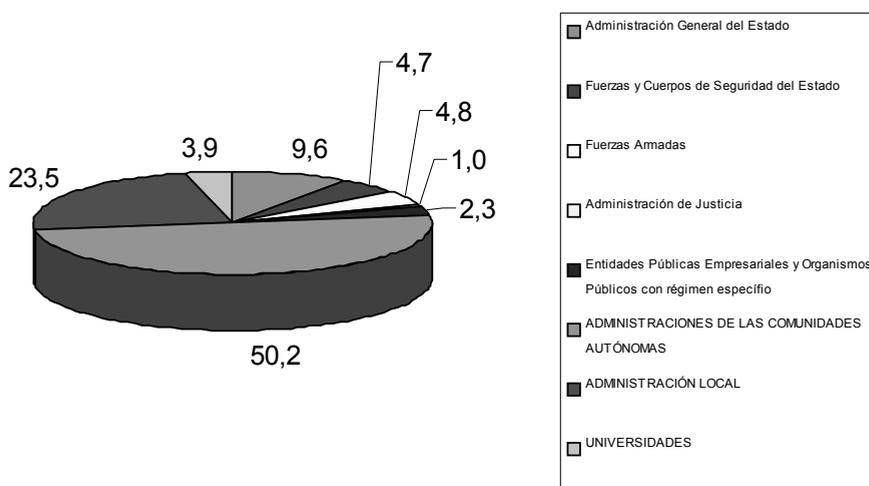
PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
ENERO DE 2006-ENERO DE 2008						
			EFFECTIVOS	%	EFFECTIVOS	%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL			546.716	22,44	561.551	21,70
Administración General del Estado			233.440	9,58	234.821	9,10
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado			115.575	4,74	123.236	4,80
Fuerzas Armadas			117.316	4,82	122.183	4,70
Administración de Justicia			24.284	1	25.795	1
Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico			56.101	2,30	55.516	2,10
ADMINISTRACIONES DE LAS CCAA			1.223.129	50,21	1.300.232	50,40
Consejerías y sus OOA			237.325	9,74	246.832	9,60
Área de la Docencia no Universitaria			499.899	20,52	524.489	20,30
Instituciones sanitarias Sistema Nacional de Salud			434.145	17,82	473.149	18,30
Administración de Justicia			31.481	1,29	32.710	1,30
Fuerzas de Seguridad			20.279	0,83	23.052	0,90
ADMINISTRACIÓN LOCAL			572.319	23,49	623.214	24,10
Ayuntamientos			493.505	20,26	540.847	20,90
Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares			78.814	3,24	82.367	3,20
UNIVERSIDADES			94.008	3,86	97.849	3,80
TOTAL			2.436.172	100	2.582.846	100

Fuente: Página web del MAP.

¹³ “Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la Ley, que comprenda el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la Ley establezca”. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, artículo 31, Buena administración.

La Administración del Estado es, de los tres niveles territoriales de gobierno, la que cuenta en la actualidad con menor número de empleados. La Administración de la Junta de Andalucía y la Administración local continúan incrementando cada año sus recursos humanos. El personal al servicio de las Administraciones Públicas es imprescindible para garantizar a los ciudadanos el **derecho a una buena administración**¹⁴.

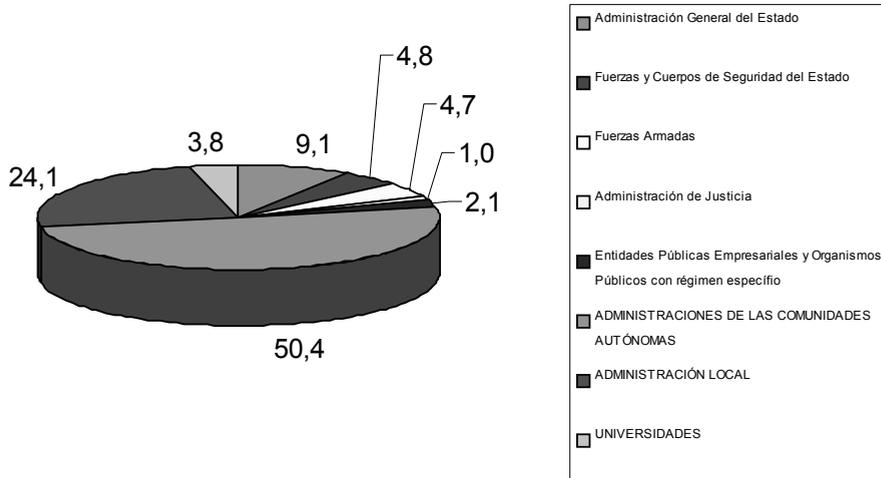
Fig. 2.1. Distribución del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2006.



Fuente: www.MAPes

¹⁴ “Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los **factores organizativos** que les permitan satisfacer el **derecho de los ciudadanos a una buena administración**, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores el más importante es, sin duda, **el personal al servicio de la Administración**”. EBEP, Exposición de motivos.

Fig. 2.2. Distribución del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2008.



Fuente: www.MAP.es

El desarrollo legislativo del modelo español de empleo público se ha basado en tres pilares:

- La opción por un sistema de puestos de trabajo frente al de carrera. La “*laboralización*” de la función pública. Ley 30/1984.
- La dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo. La “*incompatibilidad*”. Ley 53/1984.
- La regulación del derecho de sindicación y demás derechos colectivos en el ámbito del empleo público. La “*negociación colectiva*”. Ley 9/1987, modificada por Ley 7/1990 y Ley 21/2006, hoy derogada por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Todo ello en un proceso de provisionalidad desde la CE de 1978 hasta el EBEP de 2007, y manteniendo vigente en parte la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero¹⁵.

¹⁵ “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”. CE, artículo 103.3.

1. La “laboralización” de la función pública.

La Ley 30/1984, al prohibir la atribución genérica de funciones a Cuerpos y Escalas, intentaba **despatrimonializar** la función pública española. El objetivo era que los Cuerpos y Escalas de funcionarios no tuvieran asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los **órganos** administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo determinarán los Cuerpos y Escalas de funcionarios que pueden desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones¹⁶.

Las funciones no corresponden a partir de aquí a los Cuerpos de funcionarios sino a **“los puestos de trabajo”**, *“debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos”*, lo que constituyó la base de la polémica en la redacción inicial del artículo 15 de la Ley 30/1984.

El Tribunal Constitucional, en el recurso de inconstitucionalidad número 763/1984 promovido contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, declaró la inconstitucionalidad del artículo 15 de la misma, por no respetar la reserva de Ley del artículo 103.3 de la Constitución¹⁷.

¹⁶ “El programa gubernamental tiene como uno de los objetivos de actuación prioritaria la reforma de la Administración Pública. Dentro de ella, la reforma de la legislación de la Función Pública constituye uno de sus aspectos básicos.

El Gobierno cree que el horizonte de todo cambio en la legislación funcionarial ha de venir establecido por las bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos, que, en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución, es preciso dictar. Tales bases, referidas al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, constituirán el nuevo marco de la Función Pública derivado de nuestra Constitución. El Gobierno se propone sin tardanza abordar su elaboración y envío a las Cámaras.

No obstante, la constitución del Estado de las Autonomías, por una parte, y la propia obsolescencia de muchas de las normas por las que se rige nuestra Función Pública, dictadas hace cerca de veinte años, obligan a abordar, siquiera sea parcialmente, la reforma del régimen funcionarial y, en consecuencia, dar carácter de bases a algunos de los preceptos que se contienen en la presente Ley. Tienen estos preceptos, necesariamente, carácter provisional, hasta que se desarrolle en su integridad el mandato constitucional.

El objetivo de esta Ley es, pues, suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la Constitución, opone al desarrollo del Estado Autonomico”. LMRFP, Exposición de Motivos.

¹⁷ “En el primer inciso del art. 103.3 CE, ésta ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o “régimen estatutario” por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 CE. Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionarios, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la CE por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre estos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración”. STC de 11 de junio de 1987, RTC 99.

Si bien hubo quien valoró como positivo el carácter excepcional de la contratación laboral que se desprendía del fallo, no faltó quien se pronunció en contra del mantenimiento de dos regímenes jurídicos diferenciados, el estatuto funcionarial y el régimen laboral, en el seno del empleo público¹⁸.

LEY 30/1984, MEDIDAS DE REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	
Art. 15. (ANTES DE LA STC 99/1987).	Art. 15. (Redacción por Ley 23/1988).
<p>1. Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado incluirán para cada uno de ellos, en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que tengan asignadas y los requisitos para su desempeño. Estos requisitos serán determinados por el Ministerio de la Presidencia, a propuesta de los Ministerios correspondientes, debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos.</p> <p>2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia.</p>	<p>1. Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes:</p> <p>a) Las relaciones comprenderán conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.</p> <p>b) Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación y características esenciales de los mismos, los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.</p> <p>c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral: (...)</p>

Fuente: Elaboración propia.

El artículo 15 de la Ley 30/1984, no ha sido derogado por el EBEP, por lo que esta redacción es la que continúa vigente.

¹⁸ “En todo caso, y con independencia de cuál sea la tesis de la que se participe, lo que sí parece rechazable por sentido común y desde los más elementales principios de organización y gestión de personal es la existencia de dos colectivos, funcionarios y laborales, con regímenes jurídicos diferenciados en su seno, lo que se estima contrario al principio de eficacia y genera agravios comparativos entre ambos”. Silvia del Saz Cordero: *Contrato laboral y función pública. Del contrato laboral para trabajos manuales al contrato blindado de alta dirección*, p. 108, Marcial Pons, Madrid.

2. La incompatibilidad de todo el personal.

La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, plantea la dedicación de *“todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”*, al puesto de trabajo que desempeñe en el Sector Público. El nuevo sistema retributivo diseñado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, adquiere otra dimensión tras la publicación de la Ley 53/1984, ya que, en su redacción original incompatibiliza a todo el que perciba el complemento específico.

La Ley 31/1991, de 30 de diciembre, tras la Sentencia 68/1990, de 5 de abril, añadió el apartado 4 al artículo 16¹⁹.

El Tribunal Constitucional desestimó la cuestión de inconstitucionalidad 4170/98, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, introducido por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, al no apreciar que el mismo vulnera ni el art. 134.2 ni el art. 9.3 CE, aunque con el voto particular de tres Magistrados²⁰.

¹⁹ “La nueva regulación de las incompatibilidades contenida en esta Ley parte, como principio fundamental, de la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un sólo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, respetando el ejercicio de las actividades privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

Por otra parte, la regulación de esta Ley exige de los servidores públicos un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vida pública y la eficacia de la Administración”. Ley 53/1984, Exposición de Motivos.

²⁰ “3. Pero lo esencial, a mi juicio, es que se viene a modificar, introduciendo una pieza aislada, y de carácter excepcional, lo que constituye un sistema, pues así lo define el art. 103.3 de la Constitución: «La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos,... el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». La Ley 53/1984, que obedece este mandato constitucional, instaura, pues, un sistema, es decir, un régimen jurídico completo o global, en el que cada elemento de la regulación ha de ser coherente con los restantes, no inconexo, y en el que la introducción de modificaciones requiere, por ello, una configuración de conjunto. No en vano la Disposición adicional segunda de la propia Ley 53/1984, establece que «Toda modificación del régimen de incompatibilidades de la presente Ley contendrá una redacción completa de las normas afectadas».

Esta concepción de las incompatibilidades funcionariales como un verdadero sistema, integrante a su vez de la regulación estatutaria de la función pública, no debe ser alterado por modificaciones del mismo contenidas en una Ley presupuestaria, pues el aceptar como constitucionalmente lícito tal modo de producción normativa no sólo desvirtúa el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos, y el preciso contenido constitucional de éstas, sino que viene de consuno a desconocer el verdadero y material ámbito de la reserva de ley que garantiza el art. 103.3 de la Constitución. El principio vertebrador de la eficacia de las Administraciones Públicas, y su traducción en un régimen de incompatibilidades de los servidores públicos, deben ser objeto de regulación unitaria o global por el legislador ordinario, tal como se desprende del citado precepto constitucional.

LEY 53/1984, INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL.	
Art. 16. (Originario).	Art. 16. (Redacción por Ley 31/1991).
<p>1. No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel.</p> <p>2. A efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la dedicación del profesorado universitario a tiempo completo tiene la consideración de especial dedicación.</p> <p>3. Se exceptúan de la prohibición enunciada en el apartado 1 las autorizaciones de compatibilidad para ejercer como Profesor universitario asociado en los términos del apartado 1 del artículo 4º, así como para realizar las actividades de investigación o asesoramiento a que se refiere el artículo 6º de esta Ley, salvo para el personal docente no universitario a tiempo completo.</p>	<p>1. No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel²¹.</p> <p>2. A efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la dedicación del profesorado universitario a tiempo completo tiene la consideración de especial dedicación.</p> <p>3. Se exceptúan de la prohibición enunciada en el apartado 1 las autorizaciones de compatibilidad para ejercer como Profesor universitario asociado en los términos del apartado 1 del artículo 4º, así como para realizar las actividades de investigación o asesoramiento a que se refiere el artículo 6º de esta Ley, salvo para el personal docente no universitario a tiempo completo.</p> <p>4. Asimismo, por excepción y sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los artículos 1º3, 11, 12 y 13 de la presente Ley, podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.</p>

Fuente: Elaboración propia.

De tal manera que la alteración, por vía de la Ley de Presupuestos (aunque ésta lo incorpore formalmente a su sede de regulación propia) desconoce estos principios e introduce una fragmentación normativa contraria a lo que constituye una normación propia y característica de un sistema.

4. Finalmente, no cabe olvidar que el art. 16 de la Ley de Incompatibilidades es precepto de carácter básico, por integrar las bases del régimen estatutario de la función pública (Disposición final 1 de la propia Ley), de tal manera que, al utilizar la Ley de Presupuestos para modificar dicho precepto, adicionándole un apartado 4 en el que se recoge una excepción a la prohibición de reconocimiento de compatibilidad con actividades privadas, se está operando sobre bases, a efectos del reparto competencial, de suerte que la legislación autonómica sobre régimen de incompatibilidades de funcionarios deberá limitarse al desarrollo y ejecución de lo básico (Disposición adicional 6 de la Ley de Incompatibilidades), respetando el marco normativo de las bases. No asegura la certeza y estabilidad que reclama una normación de bases, la introducción aislada y sin calificación formal expresa de nuevas normas, o de modificación de las preexistentes que integran no sólo un sistema, sino un sistema al que conviene la calificación de legislación básica, mediante el instrumento presupuestario, lo que desborda, a mi parecer, claramente el contenido eventual del mismo.

Por ello, ha de concluirse que, al igual que hemos apreciado con ocasión de otras regulaciones sobre función pública contenidas en Leyes presupuestarias autonómicas (así, nuestras SSTC 130/1999, de 1 de julio, y 274/2000, de 15 de noviembre), la materia de incompatibilidades de los funcionarios públicos tiene su sede propia de regulación en la normativa configuradora del estatuto funcional, siendo ajena al contenido eventual o contingente de la Ley de Presupuestos.

Debió, por tanto, estimarse la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con el art. 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y declararse inconstitucional y nulo dicho precepto". STC de 21 de marzo de 2002, BOE núm. 91, de 16 de abril de 2002. Voto particular formulado por el Magistrado D. Pablo García Manzano a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4170/98, y al que se adhirieron los Magistrados D. Pablo Cachón Villar y D. Javier Delgado Barrio, RTC 67.

²¹ Modificado por la Disposición Final Tercera EBEP. La nueva redacción tiene diferida su entrada en vigor.

3. La negociación colectiva.

El concepto de *negociación colectiva* surge frente a la anterior libertad de contratación laboral propia del liberalismo y la desregulación de las condiciones de trabajo. Se parte del reconocimiento de la posición de inferioridad del trabajador aislado frente al empresario en la fijación de las condiciones de trabajo. Se busca en la unión lo que no se había conseguido en el aislamiento. A través de esa unión se pretende condicionar al empresario, reduciendo su margen de decisión, para mejorar las condiciones de trabajo en beneficio del mayor número de trabajadores.

La negociación colectiva se recoge en la CE de 1978 como un derecho de eficacia directa e inmediata, sin que la llamada constitucional a una futura Ley altere esta conclusión, pues esta última lo es para garantizar lo que reconoce la propia CE. La negociación colectiva es el instrumento básico de ordenación de las relaciones laborales²².

La Ley 9/1987, de 12 de junio, un día después de la Sentencia 99/1987, representa un paso trascendental en el desarrollo de la configuración de las relaciones laborales en las Administraciones Públicas. De entre los aspectos que contempla la LOR, sin duda el más novedoso viene dado por la regulación, por primera vez en la historia de nuestro ordenamiento legal, de la **negociación colectiva** en el ámbito funcional²³.

²² “La Ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios”. CE, art. 37.1.

²³ “El artículo 103.3 de la Constitución, ha establecido la regulación por Ley de las peculiaridades del ejercicio del derecho de sindicación de los funcionarios públicos. En este marco, atendiendo a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, a los planteamientos de las Organizaciones Sindicales y a sus demandas de los propios funcionarios públicos, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, dio un tratamiento unificado en su articulado al contenido esencial del derecho de libre sindicación reconocido en la Constitución, incluyendo en su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos. Queda de esta forma, en virtud de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, regulado el ejercicio del derecho de libre sindicación a los funcionarios públicos, sin otros límites que los expresamente establecidos en ella.

Es, consecuentemente, de aplicación directa a las Administraciones Públicas lo preceptuado en la Ley Orgánica de Libertad Sindical en materia de libertad sindical, régimen jurídico sindical, representatividad sindical, acción sindical, tutela de la libertad sindical y represión de las conductas antisindicales.

No regula, por tanto, la presente Ley estas materias ya recogidas en la Ley Orgánica, sino otros aspectos derivados del derecho reconocido a los funcionarios públicos y que hacen referencia a sus propios órganos de representación, a la determinación de sus condiciones de trabajo y a la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

La misma Ley Orgánica de Libertad Sindical, en su disposición adicional segunda, determina que «en el plazo de un año y en desarrollo de lo previsto en el artículo 103.3 de la Constitución, el Gobierno remitirá a las Cortes un Proyecto de Ley en el que se regulen los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas».

Además, la ratificación por España de los Convenios números 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las con-

El *status* del funcionario público experimenta un cambio importante a partir de la LOR, sobre todo la dificultad, a la luz del reconocimiento de la negociación colectiva en este ámbito, de seguir caracterizando a la relación funcionarial por su “*unilateralidad*”, esto es, por la potestad exclusiva y excluyente de la Administración Pública de determinar todas y cada una de las condiciones en que ha de desarrollarse la prestación de servicios por el funcionario²⁴.

El derecho a la negociación colectiva se estructura a través de unos órganos institucionales y estables de creación legal, las **Mesas de Negociación**, que desplazan el principio de libre elección y configuración del ámbito y la negociación directa Sindicatos-Administración. El sistema quedó articulado a través de dos niveles: las **Mesas Generales**, donde se negocian las condiciones laborales de todos los funcionarios de una Administración Pública, y las **Mesas Sectoriales**, que tienen por objeto la negociación de condiciones de trabajo específicas.

Las **materias** objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, estaban recogidas en el derogado artículo 32 LOR que se corresponde con el actual artículo 37.1 EBEP.

Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de

diciones de empleo en la Administración Pública, y sobre el fomento de la negociación colectiva, respectivamente, llevan a considerar la urgencia de determinar con claridad en un texto legal, a semejanza de lo establecido para los trabajadores por cuenta ajena en el Estatuto de los Trabajadores, aquello que deba ser de aplicación a los funcionarios públicos en cuanto a los órganos de representación, aspecto esencial de su régimen estatutario.

Ocurre, en consecuencia, que, cumpliendo ya el mandato constitucional en lo referente al ejercicio del derecho de libertad sindical, procede ahora la regulación de los órganos de representación y la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos –y de aspectos conexos a los mismos: Órganos de participación y derechos de reunión–. Todo ello constituye parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en desarrollo de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, y en virtud de ello constituyen **bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas**.

La Ley pretende conjugar el principio de competencia exclusiva del Estado para determinar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios con la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas. A tal fin, se realiza una regulación de esta materia que, sin menoscabo de la capacidad de las Comunidades Autónomas para ordenar sus respectivas funciones públicas, permita garantizar la igualdad de todos los funcionarios en el ejercicio de sus derechos”. Ley 9/1987, Exposición de motivos.

²⁴ “Lo que está por demostrar, insistimos, es que la negociación colectiva en los términos de su actual regulación no sea claramente inconstitucional y que constituya una **ventaja** y no un **inconveniente** en el seno de la función pública, porque liquida prácticamente la concepción estatutaria del derecho funcionarial, suprime la unilateralidad en la determinación y modificación del régimen jurídico de los funcionarios y rompe por vía de convenio la uniformidad de los funcionarios al establecer tantas regulaciones singulares como Ministerios, entes y demás organismos públicos”. Silvia del Saz Cordero: *Contrato laboral...*, op. cit., p. 107.

trabajo de los funcionarios públicos procederá la **negociación** con las Organizaciones Sindicales a que se refiere el EBEP²⁵.

La Audiencia Nacional, en Sentencia de 7 de noviembre de 2000, Recurso 1.033/1997, declaró el derecho de los funcionarios a percibir atrasos y ordenó a la Administración proceder a la negociación, porque:

1. La Ley 7/1990, impone la obligatoriedad de negociar el incremento de las retribuciones de los funcionarios. No es obligatorio llegar a acuerdos, pero sí es obligatoria la negociación efectiva y de buena fe. No cabe la exclusión unilateral de esta materia de la negociación colectiva.
2. El Acuerdo de 15 de septiembre de 1994 entre la Administración del Estado y los Sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública para el periodo 1995 a 1997, aprobado en Consejo de Ministros el 16 de septiembre de 1994 y publicado en el BOE (20-09-1994), establecía que las retribuciones de los funcionarios en los años 1996 y 1997 se incrementarían como mínimo en el mismo porcentaje en que lo hubiera hecho el IPC, y es vinculante.
3. El Ministro de Administraciones Públicas al manifestar en la **Mesa General de Negociación** la decisión de no incrementar las retribuciones a los funcionarios para 1997, dictó un acto administrativo que incumplía manifiestamente la Ley 7/1990, y el Acuerdo Administración-Sindicatos.

²⁵ LOR, artículos 34, 30 y 31.2. El artículo 37 EBEP ha sustituido “*consulta*” por “negociación”.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA	
Art. 32 LOR	Art. 37.1 EBEP
<p>a) <i>La aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos.</i></p> <p>b) <i>La preparación de los planes de oferta de empleo.</i></p> <p>c) <i>La clasificación de puestos de trabajo.</i></p> <p>d) <i>Los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios.</i></p> <p>e) <i>Las materias de indole económica, de prestación de servicios, sindical, asistencial y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus Organizaciones Sindicales con la Administración.</i></p>	<p>Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:</p> <p>a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.</p> <p>b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.</p> <p>c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.</p> <p>d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.</p> <p>e) Los planes de Previsión Social Complementaria.</p> <p>f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.</p> <p>g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.</p> <p>h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.</p> <p>i) Los criterios generales de acción social.</p> <p>j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.</p> <p>k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley.</p> <p>l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.</p> <p>m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.</p>

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 y 19 de enero de 2004 ponen de manifiesto que el **contenido esencial**, en su faceta colectiva, **del derecho fundamental de libertad sindical** consagrado en el artículo 28 de la Constitución, según ha destacado el Tribunal Constitucional (STC 173/1992, de 29 de octubre, entre otras), **tiene un núcleo mínimo e indisponible** que comprende los medios de acción necesarios para que el Sindicato pueda cumplir las funciones a las que es llamado por el artículo 7 CE, medios que han sido identificados en la huelga, la negociación colectiva y la promoción de conflictos colectivos.

Este criterio es el resultado de una interpretación armónica y conjunta de ese artículo 28 CE con lo que también disponen los artículos 7 y 37 del mismo texto constitucional.

La mencionada Ley 9/1987, en su exposición de motivos, recuerda que la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, dio un tratamiento unificado al contenido esencial del derecho de libre sindicación, incluyendo en su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos. También declara que no se regulan en ella materias ya recogidas en la Ley Orgánica *“sino otros aspectos derivados del derecho reconocido a los funcionarios públicos y que hacen referencia a sus propios órganos de representación, a la determinación de las condiciones de trabajo y a la participación del personal al servicio de las Administraciones públicas”*. Más adelante reseña los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo sobre estas materias ratificados por España, entre ellos, el de fomento de la negociación colectiva, y afirma la urgencia de determinar, a semejanza de lo establecido para los trabajadores por cuenta ajena en el Estatuto de los Trabajadores, *“aquello que deba ser de aplicación a los funcionarios públicos”*, delimita las materias que pueden ser objeto de negociación colectiva en la función pública y establece los términos y condiciones en los que ha de realizarse dicha negociación. **Esa posibilidad de negociación, por lo que a la función pública se refiere, es por tanto una manifestación del derecho fundamental de libertad sindical.**

Por todo ello es por lo que las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2004 (recurso de casación 6.257/98), Ponente D. Nicolás Maurandi Guillén, y de 19 de enero de 2004 (recurso de casación 6.258/98), Ponente D. Manuel Goded Miranda, entienden que existen motivos suficientes para anular la decisión de la Diputación de suprimir un puesto de trabajo y crear un puesto de trabajo cuando estos acuerdos se adoptan al margen de la negociación colectiva²⁶.

La Ley 21/2006, modificó la Ley 9/1987, creando una **Mesa General de Negociación** de las Administraciones Públicas como foro de encuentro necesario de las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y las Organizaciones Sindicales que permita negociar los temas comunes que afectan al conjunto de empleados de todas las Administraciones Públicas y

²⁶ “El primero porque el principio de autoorganización que es inherente a la autonomía provincial debe operar respetando el marco legal de regulación de esa negociación colectiva establecida en la función pública, y dentro de esa regulación figura de manera clara la exigencia de que la *“clasificación de puestos de trabajo”* sean objeto de negociación (artículo 32.d) de la Ley 9/1987). Sin que dicho precepto establezca salvedad alguna en función del mayor o menor alcance (en razón al número de puestos de trabajo afectados) que pueda tener esa clasificación”. STS de 16 de enero de 2004.

que responda a la transformación habida en la estructura del Estado con la consolidación del Estado de las Autonomías²⁷.

Asimismo, la Ley anticipó la existencia de **Mesas Generales de Negociación** en la Administración General del Estado, en las Comunidades Autónomas y en las Entidades Locales **para la negociación de las condiciones de trabajo comunes para los empleados públicos**, cuestión que después regulará el EBEP²⁸.

La diversidad de puestos de trabajo existentes en la Administración local y el mantenimiento de la dualidad de regímenes para los empleados públicos, según sean funcionarios o laborales, hacen que la institucionalización del sindicalismo en la Función Pública sea requisito imprescindible para **la modernización de la Administración municipal**.

²⁷ “La Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas es la primera Ley en nuestro país que, con carácter general, ha regulado esos supuestos y, en definitiva, ha abordado una materia que constituye parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 103.3 de la Constitución.

Es precisamente el desarrollo del sindicalismo en la Función Pública uno de los casos más relevantes en las transformaciones operadas en el régimen jurídico de los funcionarios tanto en el ámbito de nuestra Administración Pública como en otros Estados de nuestro entorno, siendo una de las piezas clave en la democratización de las Administraciones Públicas.

Hay que decir que la Ley 9/1987, de 12 de junio, ha experimentado modificaciones desde su publicación. Esencialmente dichas modificaciones se han suscitado en relación a la negociación colectiva –a través de la Ley 7/1990, de 19 de julio–, y en relación a los órganos de representación –a través de la Ley 18/1994, de 30 de junio–. Y que han supuesto, respectivamente, avances en la profundización de los mecanismos de determinación de las condiciones de trabajo y la adaptación de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Pues bien: la experiencia de la aplicación durante dieciocho años de la Ley 9/1987, de 12 de junio, aconseja la introducción de algunas otras modificaciones en la misma, para acomodarla a escenarios ciertamente cambiantes en una materia tan dinámica como es la de las relaciones entre las Administraciones Públicas y el personal a su servicio.

Asimismo, la Ley prevé la existencia de Mesas Generales de Negociación en la Administración General del Estado, en las Comunidades Autónomas y en las Entidades Locales para la negociación de las condiciones de trabajo comunes para los empleados públicos, sea personal funcionario, estatutario o laboral. Para la presencia de Organizaciones Sindicales en dichas Mesas se tendrán en consideración, siguiendo los criterios de la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, los resultados obtenidos en los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación. También estarán presentes las Organizaciones Sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas siempre que hubieren obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o laboral en el ámbito correspondiente de la Mesa de que se trate”. Ley 21/2006, Preámbulo.

²⁸ “La organización burocrática tradicional, creada esencialmente para el ejercicio de potestades públicas en aplicación de las leyes y reglamentos, se ha fragmentado en una pluralidad de entidades y organismos de muy diverso tipo, dedicadas unas a la prestación de servicios directos a la ciudadanía y otras al ejercicio de renovadas funciones de regulación y control. Esta diversidad de organizaciones ha contribuido igualmente a la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público. La correcta ordenación de este último requiere soluciones en parte diferentes en unos y otros sectores y, por eso, la legislación general básica no puede constituir un obstáculo ni un factor de rigidez. Antes al contrario, ha de facilitar e impulsar las reformas que sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos”. EBEP, Exposición de motivos.

Sin embargo, el magnífico estudio de caso llevado a cabo por GONZÁLEZ DE LA VEGA en el Ayuntamiento de Sevilla, ha puesto de manifiesto que *“la principal consecuencia en la estructura salarial de los Ayuntamientos es que mediante la negociación colectiva, en algunos casos, o la aplicación directa en otros, se actualizan, crean o amplían, conceptos retributivos que realmente suponen, de hecho, una modificación en la valoración de determinados puestos de trabajo. Frente a esta nueva valoración encubierta de algunos puestos de trabajo, es necesario hacer frente a una valoración general mediante un examen de los contenidos y tareas del puesto, VPT que, como método, debe revisarse periódicamente y de modo sistemático”*²⁹.

El resultado es que sobre un IPC acumulado del 18,30% hay categorías profesionales que han incrementado su poder adquisitivo por encima del 30%.

INCREMENTO SALARIAL (Ayuntamiento de Sevilla)			
PUESTOS			INCREMENTOS
GRUPO	C. DEST.	DENOMINACIÓN	(DE MAYOR A MENOR)
C	16	Policía	35,47%
E	14	Ayudantes Sanitarios	33,53%
E	13	Ayudantes	33,51%
D	14	Oficial 1ª	33,50%
E	13	Conserje	33,43%
D	14	Auxiliar Administrativo	33,14%
D	14	Auxiliar Clínica	33,03%
E	12	Peón	32,83%
E	12	Peón PL	32,66%
D	18	Cabo Bombero	32,58%
C	16	Oficial PL	32,33%
E	14	Jefe Subalterno	31,99%
C	20	Sargento Bombero	31,93%
D	15	Inspector	31,90%
C	22	Suboficial Bombero	31,37%
E	17	Regidor	31,19%
C	16	Administrativo	31,10%
D	14	Bombero	30,58%
D	16	Maestro	30,57%
D	15	Técnico Auxiliar	30,51%

Fuente: González de la Vega.

²⁹ “La negociación colectiva, cuando se realiza, es bajo la influencia exclusiva de cuatro elementos: el corporativismo, los grupos de presión, los puestos sindicalizados y la paz social. Por ello acaba produciéndose un incremento del poder adquisitivo aleatorio, que no se basa en ningún elemento de justicia distributiva, ni de cohesión social, ni de política de gestión de recursos humanos. Así, en 2007 se incrementa la paga de marzo para no incrementar el complemento específico y con ello evitar un mayor coste en las pagas extraordinarias. Sin embargo, a algunos puestos o colectivos se le incluyen en el Complemento Específico *conceptos “extraordinarios”* (Dedicación, Jornada, etc.), con el consiguiente incremento en las pagas, y con ello el agravio para los puestos que no perciben esas retribuciones extraordinarias, sin justificación alguna. El IPC acumulado en el período 2002-2007 ha sido del 18,30%. De entre las categorías existentes en el Ayuntamiento de Sevilla, hay 20 que han incrementado su poder adquisitivo por encima del 30% y, entre ellas, ninguna de los grupos A o B”. Carlos González de la Vega, “Salarios y estructura salarial en el Ayuntamiento de Sevilla”, Sevilla, septiembre 2007. Trabajo pendiente de publicación.

El “*Abanico salarial*” es la franja comprendida entre el sueldo del nivel más bajo y el sueldo del nivel más alto de una empresa o sector productivo. Su evolución en el Ayuntamiento de Sevilla durante el periodo de tiempo objeto del análisis (2002-2007) es el siguiente:

ABANICO SALARIAL (Ayuntamiento de Sevilla)						
AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Abanico	1 a 3,42	1 a 3,24	1 a 3,16	1 a 3,10	1 a 3,07	1 a 2,98

Fuente: González de la Vega.

Esta evolución del “*Abanico Salarial*”, del 1:3,42 al 1:2,98, significa que en conjunto el abanico salarial ha disminuido en un 14.77% del año 2002 al año 2007. Nos encontramos frente a lo que se denomina *aplastamiento del abanico salarial*. El abanico salarial en el Ayuntamiento de Sevilla no llega a la relación 1 a 3, referido a la retribución normal, y respecto al total de puestos existentes en el Ayuntamiento. Para el caso de las retribuciones extraordinarias la relación es de 1 a 3,30 para el año 2007. Este aplastamiento, trae importantes consecuencias tanto desde el punto de vista del acceso, como para la formación, motivación, provisión de puestos de trabajo, promoción profesional, etc.³⁰.

Frente a esa “*actuación/situación*”, GONZÁLEZ DE LA VEGA considera necesario llevar a cabo acciones y negociaciones encaminadas a:

- a) Mantener el poder adquisitivo de los salarios de todos los empleados públicos municipales.

³⁰ “Se producen fuertes incrementos en razón de “*retribuciones extraordinarias*”, por conceptos no aplicados en la generalidad de los puestos de trabajo, ni en otras Áreas del Ayuntamiento, ni siquiera en otros ámbitos del Sector público. La situación no merma por la creación de empleo. Al contrario, a más empleo más retribuciones extraordinarias. Como consecuencia, se produce una transferencia injusta de renta entre colectivos, cuyo objetivo no es la cohesión social sino la consecución y derivación de fondos de unos puestos de trabajo a otros de forma arbitraria. Es más, supone aminorar el poder adquisitivo de determinados niveles salariales para seguir incrementado cada año los de otros, bien por la posición en la estructura, bien por lo que los estudiosos vienen definiendo como puestos sindicalizados. Ni en uno ni en otro caso es positivo para la defensa y los intereses del conjunto de los empleados y empleadas municipales. Además puede derivar en una cultura de agravios comparativos negativa, tanto para una gestión eficaz de los recursos humanos como para el quehacer sindical”. Carlos González de la Vega, “Salarios y estructura salarial en el Ayuntamiento de Sevilla”, op. cit.

- b) Establecer **una escala de retribuciones racional**, que tenga en cuenta el puesto concreto que se ocupa en la estructura profesional y laboral, la labor que se realiza, los puestos de trabajo desempeñados, la titulación, etc.
- c) Llevar a cabo una política de recursos humanos y una negociación colectiva encaminadas a obtener **una estructura salarial justa**, dirigida no sólo a una redistribución equitativa de las rentas sino a mantener acciones dirigidas al fomento de la preparación, la motivación profesional, etc.

Coincidimos plenamente con GONZÁLEZ DE LA VEGA en la necesidad de la puesta en valor de marcos de actuación capaces de desarrollar, a través de la negociación colectiva, acciones dirigidas al conjunto de los empleados públicos tanto desde las perspectivas de las retribuciones como del derecho a la promoción interna que, ni debe ni puede ser distinta a la que se desarrolla en el resto de las Administraciones Públicas, consiguiendo con ello el objetivo de cohesión social. Lo contrario será expulsar a muchos trabajadores del marco normal de las relaciones laborales, generar la posibilidad de creación de organizaciones de técnicos y personal cualificado o la salida de determinados colectivos de la aplicación de los acuerdos fruto de la negociación colectiva.

Los acuerdos adoptados en negociaciones que impliquen modificaciones retributivas del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía con omisión de los informes previstos en la Ley del Presupuesto, así como los pactos que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a los que determinen las futuras Leyes del Presupuesto, serán **nulos de pleno derecho**³¹.

³¹ «1. Con carácter previo al comienzo de negociaciones relativas a retribuciones y demás mejoras de las condiciones de trabajo que impliquen modificaciones retributivas del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, sus Organismos Autónomos, así como de las universidades de titularidad pública competencia de la Comunidad Autónoma, deberá solicitarse, por el órgano competente en materia de personal, informe de la Consejería de Economía y Hacienda sobre las disponibilidades presupuestarias, dentro de las que se deberá enmarcar dicha negociación. Para la emisión de dicho informe, el órgano solicitante remitirá memoria, donde se hagan constar los aspectos objeto de negociación y una estimación del coste que, en su caso, pudiera derivarse de la misma.

Asimismo, cuando el objeto de las negociaciones en los sectores docente no universitario y sanitario afecte en general a las condiciones de trabajo, será también preceptivo el informe de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

2. Con anterioridad a la formalización y firma de los acuerdos, se remitirá a la Consejería de Economía y Hacienda el correspondiente proyecto, acompañado de la valoración de todos sus aspectos económicos y, en su caso, repercusión en ejercicios futuros, a fin de que por la misma se emita informe vinculante, que versará sobre todos aquellos extremos de los que se deriven consecuencias directas o indirectas en materia de gasto público, y sobre su adecuación al informe a que se hace referencia en el apartado anterior. Este segundo informe se emitirá en un plazo de quince días, a contar desde la recepción del proyecto y su valoración. De no emitirse en el plazo señalado, se entenderá que el mismo es negativo.

Tratándose de personal sanitario y docente no universitario, se requerirá, además, informe de la Consejería de Justicia y Administración Pública, que habrá de emitirse en el plazo y con los efectos señalados en el párrafo anterior». Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. Artículo 15. Requisitos para la determinación o modificación de retribuciones.

El EBEP deroga la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, excepto su artículo 7, y con la excepción contemplada en la disposición transitoria quinta en lo referido al procedimiento electoral. En el Capítulo IV del Título III del EBEP se regula el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional, así como el derecho de reunión.

4. La gestión pública de los recursos humanos.

La gestión de las personas en el contexto de la **Gestión Pública Estratégica**, tiene planteados dos tipos de retos:

1. Adecuar el nivel de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos respecto a la ética y valores de una cultura de gestión que les aportará las capacidades para ejercer nuevas responsabilidades.
2. Crear incentivos positivos encaminados a la motivación y la satisfacción en el trabajo, la evaluación del desempeño y la gestión de las carreras.

La **gestión pública de los recursos humanos** sirve para ayudar a los gestores del servicio público a realizar los objetivos del **Gobierno de la Ciudad** y a hacer frente al cumplimiento de sus tareas con menos medios. Se trata de garantizar que el personal que compone el servicio público, así como los medios para remunerarlo y gestionarlo, se oriente de manera que contribuyan directamente a la realización de las prioridades de las organizaciones y, lo que aún es más, se anticipen respecto a las prioridades futuras. Para lograrlo se deben formular estrategias que permitan a la vez estimular la productividad y la eficiencia, y generar el crecimiento del empleo público. A largo plazo, la utilización estratégica de la gestión pública de los recursos humanos es primordial, para:

- Preservar la calidad de los servicios públicos, siendo capaz de atraer y conservar a funcionarios motivados y cualificados.
- Asegurar la adhesión activa del personal a las reformas.

La utilización estratégica de las herramientas de gestión de las personas, sobre todo de la RPT, es determinante para maximizar los beneficios en eficiencia y en eficacia internas. Según el Servicio de la Gestión Pública de la OCDE se trata de

“pasar de una cultura de gestión con predominio del reglamento a otra cultura basada en el rendimiento”³².

La gestión pública de los recursos humanos necesita políticas que generen valor añadido tanto para el Ayuntamiento y su entorno como para los empleados públicos. El desarrollo de la gestión por competencias y de la gestión de las competencias de los empleados municipales, permitirá modificar las políticas y prácticas de gestión pública de los recursos humanos, desde la selección misma y elaborar nuevas políticas que puedan facilitar la gestión del conocimiento existente en la propia organización y su desarrollo futuro. Las personas son, al mismo tiempo, un activo y un coste: el objetivo es la creación del mayor grado de valor público al menor coste posible.

C) LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

La regulación del estatuto jurídico de los funcionarios por una norma con rango de Ley es una conquista del Estado de Derecho que se perdía con la *deslegalización* planteada por la Ley 30/1984. La STC 99/1987, de 11 de junio, supuso un *“freno a la degradación del estatuto de los funcionarios que, presumiblemente, se avecinaba”³³.*

A través de la RPT se realizará la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo. El **puesto de trabajo** es *“la unidad estructural básica integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una persona”³⁴.*

La Orden de 15 de enero de 1986, hoy derogada por otra de 2 de diciembre de 1988, afirmaba en su preámbulo que la RPT se iba a convertir en el *“instrumento fundamental para la renovación, racionalización y modernización de la función pú-*

³² “Los problemas institucionales fruto de una buena articulación entre la gestión de los recursos humanos y la planificación estratégica son sintomáticos de un problema más general contra el que chocan muchas organizaciones que pertenecen al servicio público: la necesidad de que los gestores sean competentes en la dimensión humana de la gestión del cambio”. OCDE: “Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique”, OCDE, 1996, París.

³³ Alberto Palomar Olmeda: *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 6ª edición, p. 202, 2001, Dykinson, Madrid.

³⁴ Federico A. Castillo Blanco, “Las políticas de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas: consideraciones jurídicas generales”, incluido en AA.VV.: *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, p. 101 1995, Tecnos, Madrid.

blica, orientado a un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos y, en consecuencia, mayor calidad en la prestación de servicios...”.

El informe de la Comisión para el estudio y preparación del **Estatuto Básico del Empleado Público**, de abril de 2005, considera el **puesto de trabajo** como el **núcleo básico de la estructura del empleo público** y lo define como *“el conjunto de tareas, funciones, responsabilidades y finalidades que se asignan a una persona en una Administración Pública”*³⁵.

La Comisión considera que el futuro Estatuto *“debería establecer que la prestación de servicios de los empleados públicos se realizará mediante el desempeño de puestos de trabajo, entendidos como conjunto de tareas, funciones, y responsabilidades asignadas a cada empleado e identificados por su contenido funcional, ubicación en la estructura organizativa, perfil de competencias y otras características. No obstante, la asignación de los puestos no debe impedir que el empleado público realice tareas distintas, si tiene el perfil de competencias preciso, cuando corresponda por necesidades del servicio, ni enervar las facultades de la Administración para alterar el diseño del puesto por razones justificadas, sin perjuicio de los derechos que correspondan a aquél”*³⁶.

Concluye el informe de la Comisión que las RPT en vez de definir las características de cada puesto, de la que derivarían sus consecuencias retributivas, han pasado a ser en muchos casos el reflejo y la justificación formal (o artificial) de **decisiones previas sobre las retribuciones a asignar a cada puesto** (o empleado público), por lo que *“en consecuencia, en materia de ordenación de los puestos de trabajo, el Estatuto Básico del Empleado Público debe limitarse a establecer que cada Administración, de acuerdo con la legislación que le sea aplicable y en ejercicio de sus potestades de organización interna, ordenará los puestos, plazas o funciones que deba desempeñar el personal a su servicio mediante aquellos instrumentos que considere más adecuados a sus necesidades, pudiendo establecerse, en su caso, determinados puestos-tipo, no singularizados o genéricos”*.

El EBEP, en consecuencia, establece que *las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares* que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los Cuerpos o Escalas, en su caso,

³⁵ Puede consultarse en: <http://www.map.es>

³⁶ Puede consultarse en: <http://www.map.es>

a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias, y que dichos instrumentos serán públicos³⁷.

1. La RPT en la Administración General del Estado.

El artículo 15 de la Ley 30/1984, señala que las RPT “*son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto*”, y concreta:

- Las RPT comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del **personal funcionario** de cada *Centro Gestor*, el número y las características de los que puedan ser ocupados por **personal eventual** así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por **personal laboral**.
- La creación, modificación, refundición y supresión de *puestos de trabajo* se realizará a través de las RPT.

Se considera como *Centro Gestor* “*cada unidad con nivel orgánico o asimilado de Dirección General o superior, o bien cada Organismo Autónomo*”³⁸.

A efectos de la formulación de la propuesta de RPT se considerarán *Centros Gestores*³⁹:

- Las **Direcciones Generales** y Unidades de igual rango.
- Unidades de apoyo directo a los Órganos Superiores del Departamento.
- Los Organismos Autónomos y otros Entes de Derecho Público que cuenten con personal funcionario.
- Los Servicios de Administración Exterior, Misiones Diplomáticas y Representaciones Permanentes, y cualesquiera otra Institución o Servicio de la Administración del Estado en el extranjero.
- Los Órganos Colegiados que dispongan de estructura interna.

³⁷ EBEP, artículo 74, Ordenación de los puestos de trabajo.

³⁸ Orden de 2 de diciembre de 1988 (BOE 294, de 08/12/1988), apartado tercero.

³⁹ Orden de 6 de febrero de 1989 (BOE 32, de 07/02/1989), por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública, por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

Dentro de cada *Centro Gestor* se ordenarán las unidades que lo componen en el siguiente orden:

- Unidades de apoyo directo al Titular del Centro Gestor.
- *Subdirecciones Generales* y unidades asimiladas.
- En su caso, unidades de ámbito territorial con sus respectivas subunidades dependientes.

La denominación de las *unidades orgánicas* será la establecida en las correspondientes normas orgánicas. La denominación y ordenación de los *puestos de trabajo* se ajustará a la **plantilla tipo** que figura como **Anexo II** de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública, por la que se aprueba el modelo de RPT.

La **provisión de los puestos de trabajo** se realizará normalmente por **concurso** y, excepcionalmente, por **libre designación**⁴⁰.

⁴⁰ “1. Los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los siguientes procedimientos:

- Concurso: constituye el sistema normal de provisión y en él se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad.
- Libre designación: podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones.

En la Administración del Estado, sus organismos autónomos, así como en las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo”. LMRFP, artículo 20. Provisión de puestos de trabajo.

ANEXO II

PLANTILLA TIPO	
NIVEL COMPLEMENTO DESTINO	DENOMINACIÓN BÁSICA
30	SUBDIRECTOR GENERAL
30	VOCAL ASESOR
30	ASESOR EJECUTIVO
29	SUBDIRECTOR GENERAL ADJUNTO
28	JEFE DE ÁREA
28	CONSEJERO TÉCNICO
26	JEFE DE SERVICIO
20 A 24	JEFE DE SECCIÓN. N. (*)
14 A 18	JEFE DE NEGOCIADO N. (*)
10 A 12	JEFE DE EQUIPO N. (*)
20 EN ADELANTE (GRUPO A)	TÉCNICO SUPERIOR N. (*)
16 EN ADELANTE (GRUPO B)	TÉCNICO N. (*)
11 EN ADELANTE (GRUPO C)	AYUDANTE N. (*)
9 EN ADELANTE (GRUPO D)	AUXILIAR N. (*)
7 EN ADELANTE (GRUPO E)	SUBALTERNO N. (*)
(*) SE EXPRESARÁ EL NIVEL DE COMPLEMENTO DE DESTINO CORRESPONDIENTE AL PUESTO DE TRABAJO.	

2. La RPT en la Administración de la Junta de Andalucía.

La Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, establece que la relación de puestos de trabajo (RPT) es el instrumento mediante el cual se racionaliza y ordena la Función Pública⁴¹.

La RPT comprenderá exclusivamente los puestos de trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos que deban ser desempeñados por personal funcionario o personal laboral fijo. No incluye como la del Estado “el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual”.

Como criterio general ordenador, se adscribirán a funcionarios los puestos de trabajo correspondientes a los Centros de carácter administrativo y, a laborales, los puestos de trabajo de aquellos Centros cuya finalidad sea la prestación de servicios de carácter no administrativo. En todo caso, se adscribirán a funcionarios los puestos de trabajo que supongan necesariamente la adopción de decisiones que puedan ser objeto de recursos en vía administrativa o contencioso-administrativa⁴².

Deberá elaborarse una RPT independiente por cada *Centro de Destino*. En los Servicios Centrales de las Consejerías y Organismos Autónomos, se considerarán *Centro de Destino* las unidades con rango de Dirección General, las inmediatamente dependientes de los Consejeros y Viceconsejeros y las de rango inferior dependientes de aquellos⁴³.

Se considera como *Centro Directivo* a los órganos con rango de Dirección General, de los inmediatamente dependientes de los Consejeros y Viceconsejeros, incluyendo la Secretaría del Consejero, la propia Viceconsejería, otros órganos con dicho rango, así como las Delegaciones Provinciales de las Consejerías y Direcciones o Gerencias Provinciales de los Organismos Autónomos⁴⁴.

⁴¹ Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, artículo 10.

⁴² Decreto 390/1986, de 10 de diciembre, regula la elaboración de relación de puestos de trabajo (BOJA 23 diciembre), artículo 4.

⁴³ Decreto 390/1986, de 10 de diciembre, regula la elaboración de relación de puestos de trabajo (BOJA 23 diciembre), artículo 5.

⁴⁴ Orden de 28 de junio de 1996, por la que se establece el modelo de presentación de la relación de puestos de trabajo de la Junta de Andalucía.



JUNTA DE ANDALUCÍA

A N E X O

CONSEJERÍA / ORGANISMO AUTÓNOMO: (1)

CENTRO DIRECTIVO (2)

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	NÚM. ACCESOS	MODO DE ACCESO	TIPO	CARACTERÍSTICAS ESPECIALES			REQUISITOS PARA EL DESERVICIO			LOCALIDAD OTRAS CARACTERÍSTICAS		
					ÁREA FUNCIONAL/CATEGORÍA PROF.	ÁREA RELACIONAL	C.D. C. ESPECÍFICO	TITULACIÓN	FORMACIÓN	C.C. RFPD		RFPM	EXP
(5)	(6)	(7)(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)
CENTRO DESTINO (3)													
(1)	CONSEJERÍA/ORGANISMO AUTÓNOMO Denominación de la Consejería u Organismo Autónomo cuyos puestos se relacionan según los centros de destino donde están ubicados y los centros directivos a los que correspondían.												
(2)	CENTRO DIRECTIVO Denominación de los órganos con rango de Dirección General, de los inmediatamente dependientes de los Consejeros y Viceconsejeros, incluyendo la Secretaría del Consejero, la propia Viceconsejería, otros órganos con dicho rango, así como las Delegaciones Provinciales de las Consejerías y Direcciones o Gerencias Provinciales de los Organismos Autónomos.												
(3)	CENTRO DE DESTINO Denominación del centro físico y/o funcional donde estén asignados los puestos que se relacionan.												
(4)	LOCALIDAD Indica la localidad del centro de destino.												
(5)	CÓDIGO Clave con que se identifica el puesto de trabajo.												
(6)	DENOMINACIÓN Denominación de los puestos de trabajo.												
(7)	NÚMERO (NÚM.) Número de puestos con idéntica denominación y características.												
(8)	ADSCRIPCIÓN (ADS.) Indica el régimen jurídico del puesto de trabajo: F: Funcionario L: Laboral												
(9)	MODO DE ACCESO Señala el sistema de provisión interna y, en su caso, selección, según lo previsto en la Ley 6/85, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y en el Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Junta de Andalucía. Según lo anterior podrán figurar las siguientes claves, referidas a dichos modos de acceso: PLD.- Provisión por libre designación. PC.- Provisión por concurso de traslado. SO.- Selección mediante oposición. S.- Selección, según lo previsto en el Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Junta de Andalucía. SNL.- Modo de acceso, según los sistemas previstos en la normativa laboral. SCD.- Modo de acceso, según lo previsto en el Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Junta de Andalucía. SC.- Selección por concurso, para puestos de Personal Funcionario.												



JUNTA DE ANDALUCÍA

A N E X O

CONSEJERÍA / ORGANISMO AUTÓNOMO: (1)

CENTRO DIRECTIVO (2)

C O D I G O	DENOMINACIÓN	M O D O		T I P O	C A R A C T E R Í S T I C A S E S E N C I A L E S		R E Q U I S I T O S P A R A E L D E S T I N O				L O C A L I D A D	O T R A S C A R A C T E R Í S T I C A S		
		A	B		ÁREA FUNCIONAL/CATEGORÍA PROF.	ÁREA RELACIONAL	C.D.	C.E.S.P.E.C.E.D.	EXP	FORMACIÓN			TITULACIÓN	
(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)
CENTRO DESTINO (3)														
LOCALIDAD (4)														
(10)	TIPO DE ADMINISTRACIÓN Otras administraciones públicas o sectores de la Administración Pública de la Junta de Andalucía, cuyo personal pueda acceder al puesto. AX: (Administración Educativa).- Funcionarios docentes pertenecientes al sector educativo de la Junta de Andalucía. AE: (Administración del Estado).- Funcionarios pertenecientes a la Administración no sectorial del Estado. AL: (Administración Local).- Funcionarios pertenecientes a la Administración Local. AS: (Administración Sanitaria).- Personal estatutario del sector sanitario de la Junta de Andalucía.													
(11)	GRUPO Grupo o dos grupos consecutivos de los enumerados en el artículo 25 de la Ley 30/84, de 2 de agosto de medidas para la reforma de la Administración Pública Uno o dos consecutivos de los cinco grupos previstos en el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Junta de Andalucía.													
(12)	CUERPO Uno de los cuerpos y especialidades previstas en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/85, de 28 de noviembre, a los que se adscribe, en su caso carácter preferente (P).													
(13)	ÁREA FUNCIONAL, CATEGORÍA PROFESIONAL, ÁREA RELACIONAL. Para los puestos de adscripción funcionario, Área funcional/relacional de entre los previstos en el Decreto 65/1996, de 13 de febrero. Para los puestos de adscripción laboral, indicará, en su caso, la(s) categoría(s) profesional (es) a que corresponden las funciones del puesto.													
(14)	COMPLEMENTO DE DESTINO/COMPLEMENTO DE CATEGORÍA (C.D., C.C.) Para los puestos correspondientes a personal funcionario, figurará el nivel de Complemento de Destino. Para los puestos de trabajo adscritos al régimen laboral, indica la categoría económica correspondiente al complemento de categoría previsto en el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Junta de Andalucía.													
(15)	COMPLEMENTO ESPECÍFICO Indica los factores que se valoran señalando una X bajo los que corresponde: R= Especial Responsabilidad; F= Especial Dificultad Técnica; I= Incompatibilidad; D= Dedicación y P= Penosidad/Peligrosidad. La cuantía anual en miles de pesetas, se indica bajo la columna, PTSM. Indica igualmente el complemento de puesto de personal laboral, excluido el factor P.													
(16)	EXPERIENCIA (EXP) Indica el número mínimo de años de servicio profesional en el mismo área funcional/relacional, o, referida a las áreas agrupadas con el área funcional.													
(17)	TITULACIÓN Indica, en su caso, la titulación (es) exigidas para su ocupación.													
(18)	FORMACIÓN Formación específica necesaria para la ocupación del puesto.													
(19)	LOCALIDAD/OTRAS CARACTERÍSTICAS En esta columna figurará la localidad en las que se ubica el puesto. Indicará, eventualmente, otras condiciones o circunstancias que conciernen a la caracterización del puesto.													

3. La RPT en la Administración de los Municipios.

El artículo 16 de la LMRFP establecía que tanto las Comunidades Autónomas como la Administración local tenían la obligación de formar *“la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización”*. Este artículo ha sido derogado expresamente por el EBEP.

Sin embargo, continúa vigente el artículo 90.2 de la LRBRL que se expresa en los mismos términos, añadiendo que *“corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores”*⁴⁵.

En consecuencia, cada Ayuntamiento tiene la obligación de elaborar y aprobar la RPT de todo el personal que integra su organización, **en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública**. En la RPT se describen y valoran todos los puestos de trabajo existentes en la organización administrativa municipal, según la naturaleza de sus funciones, y, una vez aprobada, será pública⁴⁶.

3.1. Antes de la RPT: La clasificación de puestos de trabajo.

La clasificación de puestos es una operación técnica, previa a la RPT, sujeta a la negociación colectiva⁴⁷.

La definición y concreción de las funciones determinará la clasificación de los puestos de trabajo o bien en la Escala de Habilitación Nacional, o bien en la Escala de Administración General o en la Escala de Administración Especial, que estarán agrupadas de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, según

⁴⁵ Véase la descripción de **puestos de trabajo tipo** contenida en el Anexo VI de la Orden de 25 de febrero de 1982, por la que se desarrolla el Real Decreto 211/1982, de 1 de febrero, por el que se dictan normas sobre las retribuciones de los funcionarios de la Administración local. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1982. Figura transcrita al final de este trabajo, en el apartado de legislación.

⁴⁶ LRBRL, art. 90. TRRL, arts. 126 y 127.

⁴⁷ “(...) el principio de autoorganización que es inherente a la autonomía provincial debe operar respetando el marco legal de regulación de esa negociación colectiva establecida en la función pública, y dentro de esa regulación figura de manera clara la exigencia de que la *“clasificación de puestos de trabajo”* sea objeto de negociación (art. 32.d) de la Ley 9/1987). Sin que dicho precepto establezca salvedad alguna en función del mayor o menor alcance (en razón al número de puestos de trabajo afectados) que pueda tener esa clasificación” SsTS de 16-01-2004 y 19-01-2004.

el art. 167.1 del TRRL, y señalará qué puestos pueden ser desempeñados por **personal laboral** y cuales pueden ser ocupados por **personal eventual**, teniendo en cuenta⁴⁸:

- El principio general de que todo el personal de las Administraciones Públicas debe tener la condición de **funcionario**, reservándose únicamente para puestos muy concretos aquellos que no tengan dicha condición⁴⁹.
- Que **corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa**. En consecuencia, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos **habrán de ser desempeñados por funcionarios de Administración General**⁵⁰.

Los artículos 167 y 169 del TRRL continúan vigentes hasta tanto la legislación de desarrollo del EBEP diseñe otra determinación de Escalas y una definición de funciones de las Subescalas distinta a la actual. A partir del EBEP se puede diseñar **un modelo de función pública andaluza homogéneo**. Es una oportunidad para dotar de coherencia a todo el sistema de función pública en Andalucía, tanto para la Administración de la Comunidad Autónoma, como para las Administraciones locales.

La **clasificación de los puestos de trabajo** de funcionarios dentro de cada una de las Escalas, Subescalas y Clases, se hará por cada Ayuntamiento. La clasificación de los puestos de trabajo se basa *“en el principio nuclear de que cada persona reclutada lo es para un puesto de trabajo concreto y permanece en él durante un período fijo o indefinido sin ningún cambio o ascenso a otro puesto”*⁵¹.

3.2. Requisitos, contenido y naturaleza jurídica de la RPT.

La RPT es **un instrumento técnico de organización administrativa** a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los

⁴⁸ El artículo 167.1 tiene carácter básico: TRRL, Disposición Final Séptima, apartado b), modificado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre.

⁴⁹ STS de 03-10-1997.

⁵⁰ El artículo 169.1 tiene carácter básico: TRRL, Disposición Final Séptima, apartado b), modificado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre. Por todos, A. Pérez Luque: “El freno al personal laboral y la potenciación del funcionario de las Corporaciones Locales desde 1 de enero de 2003”, *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7, pp. 1.306 y ss., abril 2003, Ed. La Ley, Madrid.

⁵¹ Véase A. Martínez Marín: *Derecho administrativo. La organización administrativa*, p. 434, 1986, Madrid.

servicios, y se precisan los requisitos necesarios para el desempeño de cada puesto. Es el instrumento a través del cual se **ordenan** y **valoran** los **puestos de trabajo** del Ayuntamiento, la base sobre la que se articulará la carrera administrativa de todo el personal, presupuesto previo de la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional de los funcionarios, a la vez que factor clave para **mejorar la calidad de los servicios** que presta la Administración Municipal.

La RPT debe cumplir tres finalidades principales⁵²:

- Reflejar la estructura organizativa adecuada a las funciones propias de cada **órgano** y necesaria para un funcionamiento más eficaz frente a las demandas de los ciudadanos.
- Disponer en cada una de las Áreas de actividad de un conjunto ordenado de **puestos de trabajo** definidos y valorados de acuerdo con su contenido.
- Orientar los planes de formación y facilitar las legítimas expectativas profesionales de los empleados públicos.

La RPT ha de cumplir un requisito **sustancial**, la descripción y valoración de las tareas, y otro **formal**, la plasmación de esas tareas en la propia RPT⁵³.

Entre el contenido mínimo y obligatorio de la RPT se hallaba la determinación de sus **características esenciales**, las que permitieran identificar y distinguir las tareas asignadas a cada uno de ellos dentro del organigrama administrativo, porque si el puesto de trabajo es la estructura básica de la Función Pública, debe garantizarse su contenido objetivo y suficientemente determinado por el acto normativo que aprueba o modifica la RPT⁵⁴.

La RPT efectúa una **clasificación de los puestos de trabajo** en orden a la realización concreta del trabajo a desarrollar diariamente en cada uno, por lo que, además de **las funciones asignadas**, indicará⁵⁵:

⁵² Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se aprueba el modelo de Relaciones de Puestos de Trabajo de Personal Funcionario y se dictan normas para su elaboración.

⁵³ STS de 29-06-2005.

⁵⁴ STS de 30-09-1996.

⁵⁵ Ley 30/1984, de 2 de agosto, art. 15.1.b), modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. Se sustituye “*características esenciales*” por “tipo” y “sistema de provisión”. Insistimos en que el EBEP no ha derogado este artículo 15 LMRFP.

– Cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario:

- Denominación.
- Tipo de puesto.
- Sistema de provisión del mismo.
- Requisitos exigidos para su desempeño.
- Nivel de complemento de destino.
- Complemento específico que corresponda al mismo.

– Cuando sean desempeñados por personal laboral:

- Categoría profesional.
- Régimen jurídico aplicable.

El artículo 99.2 de la LRBRL hizo posible la cobertura de los puestos reservados a los funcionarios con habilitación nacional que se determinasen en la RPT por el sistema de **libre designación**, en atención al **carácter directivo de sus funciones** o a la especial responsabilidad que asuman, siempre que tuvieran asignado nivel 30 de Complemento de Destino, igual que las **Subdirecciones Generales**.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la **naturaleza jurídica** de la RPT ha atravesado por tres etapas: acto administrativo plural, disposición de carácter general y, por último, materialmente sería un acto plural, con destinatarios indeterminados, pero, desde el punto de vista estrictamente procesal, se establece su vocación normativa *“para justificar que, a pesar de merecer la calificación de cuestiones de personal, sin embargo se hayan considerado apelables las Sentencias pronunciadas sobre las mismas”*⁵⁶.

3.3. La publicidad de la RPT.

El último trámite exigible a la RPT, una vez aprobada, es su publicación. La Ley 30/1984, establece de una parte, que la RPT será pública, pero de otra, aclara que su contenido se refiere a la naturaleza del puesto de trabajo y no a los datos referentes a las personas que lo desempeñan en cada momento concreto. La difusión de los datos referentes a las personas integradas en la RPT constituye una cesión de datos de carácter personal, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica

⁵⁶ STS de 26-05-1998. Véase, por todos, L. Cordero Saavedra: “La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las administraciones públicas”, *Actualidad Administrativa*, nº 26, 24 al 30 de junio de 2002.

15/1999, como *“Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”*.

La Agencia Española de Protección de Datos considera que la difusión de los datos referentes a los funcionarios que ocupan los puestos de trabajo contenidos en la RPT no encuentra su amparo en ninguna disposición con rango de Ley, no siéndolo en ningún caso previsión de tal naturaleza un acuerdo suscrito en una Mesa de Negociación, por lo que, desde el punto de vista de las disposiciones de la Ley Orgánica 15/1999, no procede la difusión masiva de dichos datos si no se cuenta con el consentimiento de los afectados⁵⁷.

La Audiencia Territorial de Madrid tiene resuelto que *“(…) No cabe duda que la clasificación de puestos de trabajo es la base sobre la que se pretende articular la carrera administrativa en la moderna Ley de Reforma de la Función Pública (…), y precisamente con la finalidad de asegurar el recto y adecuado ejercicio de la discrecionalidad administrativa y como presupuesto previo de la provisión de puestos de trabajo, la promoción profesional y la carrera administrativa (…), la clasificación de puestos de trabajo juega con ello un papel decisivo, tanto desde el punto de vista de la eficacia de la Administración, como de la propia perspectiva de las propias garantías del funcionario. Ante tan destacadísimas razones, el art. 15.3 de la Ley obliga a hacer públicas las RPT, pues en ellas el propio funcionario y el aspirante conocen todo lo referente al puesto pretendido, y pueden combatir, en su caso, la definición, su régimen económico o el sistema de cobertura, si, por el contrario, si la RPT no se hace pública toda la cobertura se falsea”*⁵⁸.

En consecuencia, es imprescindible la publicación de la RPT, sin incluir datos de las personas que desempeñan cada puesto, como requisito previo a la convocatoria del proceso para la provisión de los puestos de trabajo del Ayuntamiento.

Una consecuencia directa de la creación de los **órganos directivos** en los Ayuntamientos donde sea de aplicación el Título X de la LRBRL, introducido por la Ley de Modernización, o en los de la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los Municipios de Gran Población, es que se debe adaptar la RPT del Ayuntamiento señalando para cada **Centro Directivo** las **unidades administrativas** y los **puestos de trabajo** que lo integran.

⁵⁷ Puede consultarse en Agencia de Protección de Datos: Difusión por sindicato de una relación de puestos de trabajo. Informe 171/2004.

⁵⁸ S^a Sala Cuarta, Audiencia Territorial de Madrid, de 19-07-1986.

D) EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO DE 2007

Por Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, se constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, con la finalidad de “llevar a cabo los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirva de base para la posterior elaboración del anteproyecto” de dicho Estatuto⁵⁹.

La citada Orden considera que el Estatuto Básico del Empleado Público debe responder a “una nueva cultura de gestión de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de la gobernanza, entendiendo ésta como el modo de gestión característico de nuestra era: principio de la apertura y la transparencia, de la participación, responsabilidad, eficacia y coherencia”. Además⁶⁰:

- Permitirá reafirmar unos mismos principios y valores esenciales para el conjunto de los profesionales y trabajadores del sector público y, al mismo tiempo, flexibilizar el régimen de los funcionarios públicos en sentido estricto, difuminando sus diferencias con el del resto de los empleados públicos en lo que sea necesario, sin menoscabo de sus rasgos característicos.
- Facilitará la aproximación de las condiciones de empleo de los empleados que realicen tareas semejantes y evitará desigualdades y privilegios basados en razones formales de *status*, al dotar a todos ellos de unos mismos derechos y deberes básicos.
- Facultará, en fin, a las diferentes Administraciones y Entidades del sector público **la elección del tipo de empleados que prefieran y que se ajuste más a sus necesidades**, pero sin el riesgo de recaer en el puro y simple desconocimiento de su condición de empleados públicos y de los derechos y obligaciones que comporta para las dos partes de la relación de empleo⁶¹.

⁵⁹ El Grupo Parlamentario Popular en el Senado formuló enmienda proponiendo nueva denominación al Título del Proyecto de Ley: «Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública».

La justificación de la enmienda decía: “La denominación del Proyecto de Ley debe de responder las previsiones Constitucionales contenidas en su artículo 103.3 cuando, al referirse a los funcionarios, establece que la «Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos», todo ello con independencia de aquellas materias contenidas en este Estatuto que de manera puntual puedan afectar al personal laboral, cuya regulación, de acuerdo con el artículo 35.2 de la Constitución, vendrá determinada, básicamente, por el Estatuto de los Trabajadores”.

⁶⁰ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril de 2005.

⁶¹ “No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente”. Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril de 2005.

Las *clases de empleados públicos* pasan de 3 en el anteproyecto de 2005, a 4 en el Proyecto del Congreso en 2006 y llegan a ser 5 cuando entra en el Senado en 2007: Funcionarios de carrera; Funcionarios interinos; Personal laboral, ya sea fijo o temporal; Personal eventual y se añade como nueva clase el *Personal directivo*. En el texto definitivo vuelven a ser cuatro⁶².

La Comisión para el Estatuto Básico del Empleado Público propuso:

- Atribuir necesariamente a funcionarios públicos los puestos que impliquen una participación, directa o indirecta, en el ejercicio de potestades públicas y en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y demás Entidades Públicas.
- Remitir la determinación concreta de los puestos y funciones reservados a funcionarios públicos, incluido el llamado personal estatutario de los Servicios de Salud, a la legislación relativa a la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local y a la legislación sectorial correspondiente.

En cualquier caso, dicha legislación debería establecer, en la medida de lo posible, un único tipo de régimen jurídico, estatutario o laboral, para los empleados que realizan cada tipo de función⁶³.

⁶² El Grupo Parlamentario Socialista formuló enmienda de supresión del artículo 8, apartado 2, letra e), relativa a «personal directivo». En la justificación se decía: “En realidad el personal directivo o será personal funcionario o será personal laboral. Por lo tanto no es, en sus estrictos términos, otra clase de empleado público. Por ello se propone la supresión de una referencia en tal sentido en este artículo”.

⁶³ “Puesto que, como se dicho, el concepto de empleado público engloba tanto a los funcionarios como a los empleados con contrato laboral y deben diferenciarse con claridad los puestos de trabajo que corresponden a unos y otros, es preciso responder a esta cuestión esencial.

En cualquier caso, la solución que se dé a la misma debería perder el carácter en exceso polémico que ha tenido hasta ahora, pues lo que se pretende con la aprobación de un Estatuto Básico del Empleado público es, precisamente, reducir las distancias de régimen jurídico entre ambos colectivos. Ni la contratación de personal laboral puede constituir una pura y simple huida de los principios constitucionales sobre el empleo público, ni el régimen de los funcionarios públicos puede tener ya las condiciones de rigidez, en cuanto a movilidad en el puesto de trabajo, asignación de tareas y sistema retributivo, que ha sido característica del mismo hasta la fecha.

De otra parte, como también se ha apuntado, el Tribunal Constitucional ha relajado o relativizado su doctrina inicial sobre la “preferencia” constitucional por el régimen estatutario, al considerar que la reserva de funciones públicas a funcionarios puede establecerse sobre la base de criterios generales como los que se establecen en el artículo 92.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, es decir, la “mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

En fin, ha de tenerse en cuenta que un Estatuto Básico elaborado con criterios de subsidiariedad y que pretenda aplicarse por muy distintas Administraciones, no debe prejuzgar de manera concreta qué puestos o funciones deben quedar reservados a funcionarios y cuáles pueden ser desempeñados por personal laboral. Ésta es una decisión que debe corresponder, tal como hoy sucede, al legislador en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales en el marco de las leyes sobre el régimen local, y de lo que pueda disponer el propio Estatuto Básico del Empleado Público.

En el texto que aprueba el Senado desaparece la reiteración de que el **personal directivo** que ejerza esas funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas será, en todo caso, funcionario público⁶⁴.

El EBEP establece los **principios generales** aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio y apuesta por una mayor **autonomía** de cada una de las Administraciones Públicas para la ordenación y gestión de sus recursos humanos⁶⁵.

Ello no obstante, podemos afirmar que existe en nuestro ordenamiento jurídico un principio general, aún no claramente explicitado en la legislación general, por el que resulta necesario reservar al personal funcionario el ejercicio directo de las potestades administrativas o, en expresión más ambigua, “las funciones de autoridad”. De ahí, por ejemplo, que no puedan ejercer este tipo de funciones las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público, que no cuentan con personal funcionario como tal.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene estableciendo, a efectos de fijar los límites del principio de libre circulación de los trabajadores en el ámbito público, la posibilidad de reservar a los ciudadanos de cada Estado miembro por su legislación nacional, los puestos de trabajo que impliquen “una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y demás Entidades Públicas”. Esta definición es indicativa del núcleo esencial de la función pública de carrera (cualquiera que sea el régimen jurídico formal aplicable) en el ámbito europeo y nos parece plenamente aplicable a la definición que, desde su condición de norma mínima, puede y debe formular el Estatuto Básico del Empleado Público en nuestro derecho interno”. Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril de 2005.

⁶⁴ “En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”. EBEP, artículo 9.2.

⁶⁵ “...el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. (...) la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy en día en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional. (...) la apertura de mayores espacios a la autonomía organizativa en materia de personal es también necesaria para posibilitar la regulación diferenciada de los sectores del empleo público que lo requieran”. EBEP, Exposición de Motivos.

ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO 2007	
SENADO	BOE
<p>Artículo 8. Concepto y clases de empleados públicos.</p> <p>1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.</p> <p>2. Los empleados públicos se clasifican en:</p> <p>a) Funcionarios de carrera. b) Funcionarios interinos. c) Personal laboral, ya sea fijo o temporal. d) Personal eventual. e) Personal directivo.</p>	<p>Artículo 8. Concepto y clases de empleados públicos.</p> <p>1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.</p> <p>2. Los empleados públicos se clasifican en:</p> <p>a) Funcionarios de carrera. b) Funcionarios interinos. c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal. d) Personal eventual.</p>

Fuente: Elaboración propia. Textos del Boletín Oficial de las Cortes Generales y BOE núm. 89/2007.

El EBEP significa la consolidación del proceso iniciado en 1984: laboralización, incompatibilidad y negociación colectiva.

El concepto de “**empleado público**” es más amplio que el tradicional de “**funcionario**”, si bien ahora no se hace referencia alguna a la “**profesionalidad**” que sí estaba recogida en la anterior LFCE, y engloba a todos los que desempeñan “**funciones retribuidas**” en las Administraciones Públicas⁶⁶.

La clasificación de los empleados públicos contiene la novedad de la introducción, dentro del personal laboral, junto con el “*fijo*” y el “*temporal*”, del **personal laboral por tiempo indefinido**⁶⁷.

El EBEP se aplica al **personal funcionario** y en lo que proceda al **personal laboral** al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:

– La Administración General del Estado.

⁶⁶ “Los **funcionarios** de la Administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo”. LFCE, artículo 1.

⁶⁷ El Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV) propuso una nueva redacción del apartado «c) Personal laboral, ya sea fijo, indefinido o temporal». Según la justificación de la enmienda “se trata de introducir el término **indefinido**», que no contempla el Proyecto, **a fin de que también el profesorado de religión esté contemplado en el artículo**”.

- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Las Administraciones de las Entidades Locales⁶⁸.
- Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Las Universidades Públicas.

El EBEP tiene carácter **supletorio** para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

La Disposición Final Tercera del EBEP modifica el apartado 1 del artículo 16 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de **incompatibilidades** del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que queda redactado de la siguiente forma:

“No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado b) del artículo 24 del presente Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad, al retribuido por arancel y al **personal directivo**, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección”.

Sin embargo, esta modificación no producirá efectos en cada Administración Pública hasta la entrada en vigor del Capítulo III del Título III con la aprobación de las Leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo del EBEP. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.

El EBEP califica la **negociación colectiva** como un derecho de carácter individual ejercido colectivamente y reconoce abiertamente el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos⁶⁹:

⁶⁸ “El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”. EBEP, artículo 3.1.

⁶⁹ “1. Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.

- Recalca los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad de la negociación, buena fe, publicidad y transparencia que han de presidir la negociación, para clarificar los principios, el contenido, los efectos y los límites de la negociación colectiva para mejorar su articulación.
- Introduce novedades en orden a la estructura de la negociación colectiva mediante la creación de una **Mesa General** de las Administraciones Públicas, en la que estén representadas todas ellas, para negociar los proyectos de legislación básica y otras cuestiones de interés general.

La negociación colectiva de los empleados públicos locales se articula a través de distintas Mesas. Las Mesas externas, de ámbito estatal, autonómico, e incluso otras de ámbito supramunicipal, en las que los Ayuntamientos estarán representados a través de las federaciones de municipios, y donde se alcancen pactos y acuerdos a los que se pueden adherir los gobiernos municipales, y las Mesas locales:

- **Mesa General de Negociación** (art. 36.3 EBEP). Obligatoria. Abordará las materias y condiciones comunes al personal funcionario y laboral (art. 37 EBEP).
- **Mesas Sectoriales** (art. 34.4 EBEP). Abordarán materias o aspectos que afecten a colectivos específicos o singulares.

2. Por negociación colectiva, a los efectos de esta Ley, se entiende el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública.

3. Por representación, a los efectos de esta Ley, se entiende la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumenta la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados.

4. Por participación institucional, a los efectos de esta Ley, se entiende el derecho a participar, a través de las organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine.

5. El ejercicio de los derechos establecidos en este artículo se garantiza y se lleva a cabo a través de los órganos y sistemas específicos regulados en el presente Capítulo, sin perjuicio de otras formas de colaboración entre las Administraciones Públicas y sus empleados públicos o los representantes de éstos.

6. Las Organizaciones Sindicales más representativas en el ámbito de la Función Pública están legitimadas para la interposición de recursos en vía administrativa y jurisdiccional contra las resoluciones de los órganos de selección.

7. El ejercicio de los derechos establecidos en este Capítulo deberá respetar en todo caso el contenido del presente Estatuto y las Leyes de desarrollo previstas en el mismo.

8. Los procedimientos para determinar condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas tendrán en cuenta las previsiones establecidas en los convenios y acuerdos de carácter internacional ratificados por España”. EBEP, art. 31. Principios generales.

La diferencia sustancial respecto a la empresa privada es el cambio de actores: los sujetos de la negociación no son el Comité de Empresa o la Junta de Personal, en tanto que son los órganos representativos, sino las Organizaciones Sindicales⁷⁰.

⁷⁰ “Artículo 36. Mesas Generales de Negociación.

1. Se constituye una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. La representación de éstas será unitaria, estará presidida por la Administración General del Estado y contará con representantes de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de la Federación Española de Municipios y Provincias, en función de las materias a negociar.

La representación de las Organizaciones Sindicales legitimadas para estar presentes de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones Públicas.

2. Serán materias objeto de negociación en esta Mesa las relacionadas en el artículo 37 de este Estatuto que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, sin perjuicio de los acuerdos a que puedan llegar las Comunidades Autónomas en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y compartidas en materia de Función Pública.

Será específicamente objeto de negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

3. Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá en la Administración General del Estado, en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales una Mesa General de Negociación.

Son de aplicación a estas Mesas Generales los criterios establecidos en el apartado anterior sobre representación de las Organizaciones Sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, tomando en consideración en cada caso los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación.

Además, también estarán presentes en estas Mesas Generales, las Organizaciones Sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas siempre que hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate”.

| CAPÍTULO SEGUNDO

LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- Deslindar dirección política de gestión operativa exige adoptar **una nueva estructura organizativa**.
- El **empleo público local** se reguló, de acuerdo con el modelo de la Ley 30/1984, en el Título VII de la Ley 7/1985.
- La peculiaridad de la Administración municipal no es tanto la existencia de los **Habilitados Nacionales** (o Estatales), sino el modo de articulación de estos funcionarios directivos con el resto de personal de la dirección pública local.

A) LAS NUEVAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Los Ayuntamientos españoles del siglo XXI, serán más receptivos, utilizarán la planificación estratégica y estarán orientados hacia la calidad, si los cargos electos locales ejercen realmente la dirección política en la acción del **Gobierno de la Ciudad**, lo que exige repensar las funciones tradicionales de los propios Ayuntamientos y redefinir los roles que se deben desarrollar en la esfera directiva, tanto política como gerencial. La recuperación del peso específico del ámbito político en la dirección de las Administraciones locales exige adoptar **una nueva estructura organizativa** que deslinde claramente la *política* de la *gestión*. Hay que diferenciar

claramente los planos de competencias de los cargos electos y de los gestores municipales, a fin de que cada uno de ellos se centre en sus funciones principales⁷¹.

Las competencias propias de la dirección política son la creación de la visión estratégica del Ayuntamiento, la fijación de objetivos a largo plazo y las metas a alcanzar, las decisiones básicas sobre qué *políticas públicas* se integran en la acción de gobierno, la plasmación presupuestaria de estas decisiones, la creación de canales comunicativos con los ciudadanos, tanto para conocer sus demandas como para informar sobre la propia actuación del **Gobierno de la Ciudad**, y la coordinación política de toda la organización municipal a partir de la búsqueda de la máxima cooperación.

La dirección política del Ayuntamiento es la responsable de fijar la dirección a tomar y el ámbito gestor debe saber adoptar las medidas y actuaciones necesarias para alcanzar los resultados previstos. La actividad gestora del Ayuntamiento debe ser asumida directamente por profesionales de la gestión pública. Las personas titulares de las **Subdirecciones Generales** tendrán la responsabilidad de articular la prestación de las actividades y los servicios que permitan obtener los resultados fijados por la dirección política, es decir: serán **los responsables de la ejecución y la evaluación de las políticas públicas locales**. Según las características y capacidad de cada Ayuntamiento, existirán en las RPT **puestos de trabajo** a cubrir por **personal directivo profesional**. En los municipios que se aplique el Título X de la LRBRL, de las **Direcciones Generales** de cada Área de Gobierno o Distrito territorial dependerán las **Subdirecciones Generales** de cada Centro Gestor.

Las dos tareas son inaplazables e inseparables: **organizar el Gobierno de la Ciudad** es imprescindible para consolidar la dirección política del Ayuntamiento, y adoptar una estructura directiva profesional es necesaria para asegurar **la dirección de la Administración municipal** y la gestión operativa del Ayuntamiento. *Gobierno de la Ciudad* significa desarrollar *políticas públicas* a medio y largo plazo, dirigidas a **un modelo de Ciudad** o espacio municipal rural que se busca construir, pero también actuar sobre la tupida red de relaciones que se establecen entre los diferentes grupos sociales que conviven en el Municipio.

⁷¹ “...se define la *gestión pública* como similar a la gestión privada en todo lo que atañe al primer vocablo de esta expresión. Así, gestión pública es *gestión* en tanto que gestión de estructuras, procesos de producción, utilización de organizaciones intermedias, recursos humanos y cultura o control de gestión. A la vez, sin embargo, la *gestión pública* es claramente distinta de la *gestión privada* en dos ámbitos específicos: en la utilización del análisis y de la evaluación como sustitutos del mercado para recabar información sobre el relativo éxito o fracaso de las iniciativas públicas, y en la gestión del entorno político, dadas las características diferenciales del entorno al que se enfrentan los directivos públicos y privados”. Xavier Ballart: “Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Delimitación de contenidos y bibliografía”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 97, p. 239, julio-septiembre 1997.

La realidad compleja, multidimensional y multinivel, en la que se desarrolla la gestión de las políticas públicas municipales, ha originado la implantación de nuevos modelos organizativos en nuestros Ayuntamientos. PASTOR MILÁN mantiene que la estandarización de procedimientos y las normativas de funcionamiento, como mecanismos de coordinación más usuales dentro de la Administración local, son fruto de la experiencia de funcionamiento y la adaptación mutua de las diferentes unidades⁷².

Siguiendo a MINTZBERG, afirma que los Ayuntamientos se corresponden con las denominadas “*burocracias maquinales*”, y realiza una distribución del Ayuntamiento⁷³:

- **Vértice estratégico:** el Alcalde, el Pleno y el Gerente.
- **Línea media:** los Jefes de Servicio.
- **Tecnoestructura:** Régimen Interior. Intervención, personal, etc.
- **Núcleo de operaciones:** Servicios directos. Seguridad, cementerio, etc.
- **Staff:** Servicios de soporte interno que podrían estar fuera de la Administración.

En opinión de LÓPEZ PULIDO, en contra de lo sostenido por PASTOR MILÁN, los conceptos de estructuración de las organizaciones de MINTZBERG, no son fácilmente aplicables a las organizaciones que constituyen la Administración local, ya que quien debería estar en la tecnoestructura (como el Secretario o Interventor), muchas veces es en realidad vértice estratégico, y en éste, las decisiones muchas veces se conforman con incidencia del núcleo de operaciones (sindicatos, personal de base...), o desde agentes externos a la organización (partidos políticos, entidades...).

LÓPEZ PULIDO establece tres modelos organizativos: el modelo clásico de técnicos-administradores, el modelo de dirección política y el modelo gerencial⁷⁴.

⁷² Véase J. R. Pastor Milán: “Els Gerents a l’administració local: anàlisi d’una jove experiència”, *Papers de Formació Municipal*, nº 6, 1994, Diputació de Barcelona.

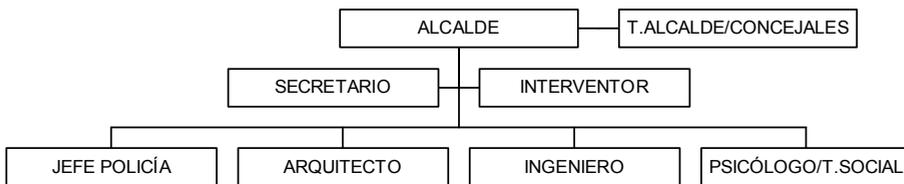
⁷³ Véase H. Mintzberg: *La estructuración de las organizaciones*, 1988, Ariel, Barcelona.

⁷⁴ Véase J. P. López Pulido: “El Gerente Municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública”, *REALA*, nº 274-275 (mayo-diciembre, 1997); también publicado en *Papers de Formació Municipal*, Diputació de Barcelona, nº 45, mayo 1998. También puede consultarse en <http://www.diba.es/fl/ftxers/pf-045.pdf>

1. Modelo organizativo clásico de técnicos-administradores.

Es un modelo formado por técnicos-administradores, no por gestores, que en razón a su profesión o cuerpo asumen la dirección ejecutiva de su ámbito bajo la dirección del Alcalde.

Fig. 3. Modelo organizativo clásico de técnicos-administradores.

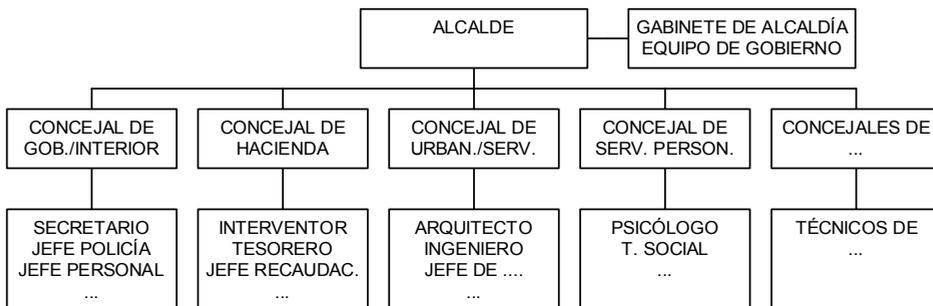


Fuente: López Pulido.

2. Modelo organizativo de dirección política.

Se caracteriza por la consideración del político como directivo, es el más generalizado en la mayoría de Ayuntamientos. Es la manifestación de lo que **no** debería ser la gestión pública.

Fig. 4. Modelo organizativo de dirección política.

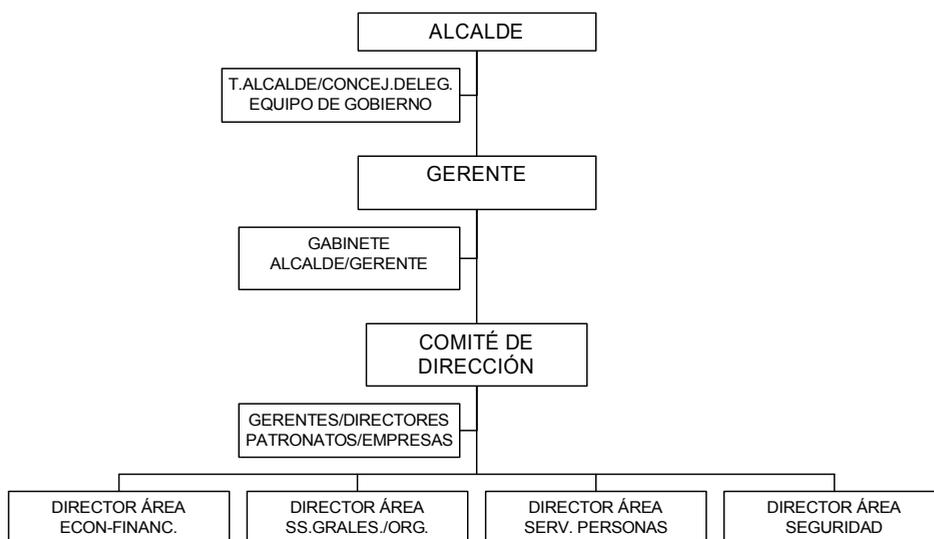


Fuente: López Pulido.

3. Modelo organizativo gerencial.

El otro modelo es el de **Directivos profesionales** desarrollado en muchos de los municipios catalanes, que tiende a diferenciar el nivel político del nivel directivo en la gestión pública.

Fig. 5. Modelo organizativo gerencial.



Fuente: López Pulido.

Para LONGO se trata de mejorar el diseño organizativo. A través del diseño organizativo los Gobiernos locales pueden favorecer el desarrollo de una función directiva pública profesional. **La consolidación del espacio directivo** no pasa necesariamente por la creación de sociedades públicas organismos autónomos o cualquier clase de entes jurídicos diferenciados: **implica una autolimitación de la política**⁷⁵.

⁷⁵ Véase Francisco Longo: "Política y Gerencia pública en los Gobiernos locales", en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, pp. 22 a 54, 1999, Fundación Carles Pi i Sunyer.

La capacidad directiva no se improvisa, no es simplemente cuestión de poner buena voluntad y dedicarle tiempo. Dejar la gestión cotidiana en manos de profesionales permitirá a los políticos ganar espacio y tiempo para dedicarse a las funciones para las que han sido elegidos.

Desde la Teoría de la Organización, RAMIÓ analiza los diferentes modelos de organización en los Ayuntamientos españoles partiendo de dos ejes: el **eje jerárquico** y el **eje sectorial**. El eje jerárquico hace referencia al número de escalones jerárquicos que agrupa la estructura administrativa (verticalidad/aplanamiento). El eje sectorial hace referencia a los criterios de divisionalización de la estructura y al grado de segmentación por sectores de la misma (diferenciación/integración)⁷⁶.

RAMIÓ define cuatro modelos de estructura posibles:

1) Modelo clásico-burocrático (*fragmentado rígido*).

Es el modelo clásico y mayoritario en la Administración local; se caracteriza por una acusada verticalidad (considerable número de niveles jerárquicos) y por una gran fragmentación (elevado número de áreas). Es un sistema de organización poco operativo, ya que la verticalidad implica un distanciamiento entre los centros decisores y los centros de operaciones; esto supone, a su vez, poca rapidez en la implementación de las decisiones y poca fluidez en la transmisión descendente y ascendente de la información. En este sentido, se configura una organización burocratizada que tiene muy pocos reflejos ante los cambios del entorno y las nuevas demandas que formulan los ciudadanos. Por otra parte, la segmentación dificulta la elaboración de políticas integradas, facilita la descoordinación de políticas complementarias y multiplica las rivalidades entre sectores organizativos.

2) Modelo de agencialización (*fragmentado flexible*).

Es un modelo emergente como alternativa al modelo clásico-burocrático. Se trata de superar la verticalidad mediante la fragmentación de un gran complejo organizativo unitario generando organizaciones formalmente independientes (agencias, organismos autónomos, empresas públicas y empresas privadas prestadoras de servicios públicos) que se encargan de desarrollar competencias concretas y, en espe-

⁷⁶ Véase Carles Ramió: "Desarrollo organizativo del Ayuntamiento gerencial", en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, pp. 55 a 91, 1999, Fundación Carles Pi i Sunyer.

cial, de la prestación de determinados servicios. Es un modelo que consigue suavizar la verticalidad organizativa, ya que cada una de estas pequeñas organizaciones tiene poca estructura y, de este modo, son ágiles en su adaptación al entorno y a las nuevas demandas de la ciudadanía. El principal déficit de este modelo es que no sólo no consigue solucionar el problema de la segmentación de las distintas áreas de gestión, sino que en realidad agrava considerablemente este problema, ya que hace más difícil la coordinación de organizaciones formalmente independientes.

3) Modelo gerencial (*integrado jerárquico*).

Es también un modelo emergente como alternativa al modelo fragmentado rígido. El objetivo es superar la segmentación de las distintas áreas mediante su integración en unas gerencias que son instancias jerárquicas profesionalizadas y de alto nivel. Es el modelo que sigue, por ejemplo, el **Ayuntamiento de Barcelona**, el cual ha conseguido la integración de algunas áreas tradicionalmente muy fragmentadas (servicios sociales). Aunque consigue en parte la integración, no soluciona los problemas vinculados a la verticalidad de la estructura.

4) Modelo mixto gerencial, de agencialización y clásico (*bastante integrado y poco jerárquico*).

Es un modelo emergente, relativamente inédito desde el plano teórico pero muy presente en la práctica municipal, que intenta superar en parte (no totalmente) los dos problemas mencionados: la excesiva jerarquización y la falta de integración. Podría ser para muchos municipios **un modelo de futuro**. Se trata de reconducir algunos niveles jerárquicos en algunos ámbitos de gestión, de agrupar orgánicamente los sectores de gestión que mantienen más interrelaciones y, finalmente, de mantener el modelo clásico de estructura para algunos servicios de tipo administrativo. Una calculada combinación de los tres modelos anteriores podría conseguir dicho efecto.

4. Los modelos de estructura clásico-burocráticos.

Los modelos clásico-burocráticos son aquellos que **no incluyen en su estructura la figura del Gerente**, pero en cambio agrupan estructuras administrativas muy dispares en función de la presencia de las unidades de tipo político, ocupadas por los cargos electos, en la organización municipal. Los modelos que representan

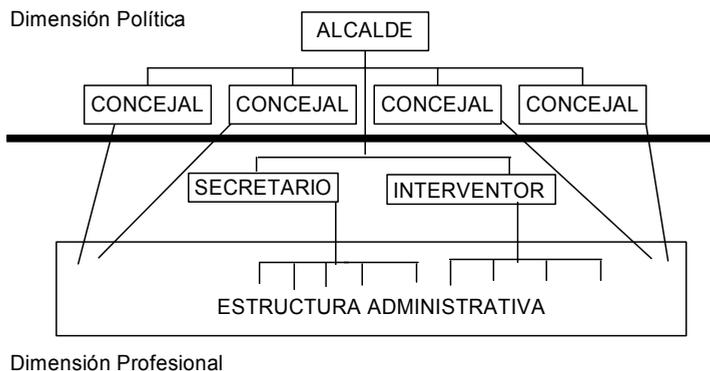
gran parte del universo organizativo tradicional de los Ayuntamientos son cuatro: el profesional de *habilitados nacionales*, el político unitario, el político fragmentado y el político jerárquico.

Los criterios básicos de vertebración de los modelos de estructura clásicos son el tamaño del municipio y el peso que tiene en la estructura la dimensión política. Los Ayuntamientos se caracterizan por no tener un modelo organizativo homogéneo, y un mismo Ayuntamiento puede experimentar modelos distintos a lo largo del tiempo.

4.1. El modelo profesional de habilitados nacionales.

El modelo profesional de habilitados nacionales es el sistema de organización más clásico, vinculado a la tradición de la organización municipal que se caracteriza por la preeminente posición de los funcionarios con habilitación de carácter nacional sobre la mayoría de las unidades administrativas (Secretario-Interventor hasta cinco mil habitantes, y Secretario, Interventor y Tesorero en los municipios de mayor tamaño). En la actualidad este modelo suele ir estrechamente ligado a los pequeños y muy pequeños municipios, en los que el nivel de implicación del Alcalde y de los Concejales es bastante bajo y el mando de la estructura administrativa está a cargo de los funcionarios mencionados.

Fig. 6. Modelo clásico profesional de habilitación.

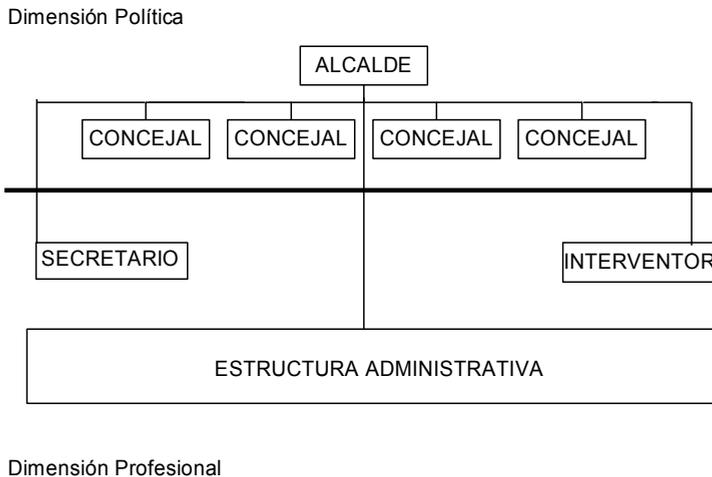


Fuente: Ramió.

4.2. El modelo político-unitario.

El modelo político-unitario responde a una estructura administrativa dominada por el Alcalde, el cual asume un rol de gestor estratégico (y con frecuencia no tan estratégico) que manda directamente sobre las distintas unidades administrativas del Ayuntamiento. El Secretario y el Interventor dirigen, en cambio, una parte reducida de la organización municipal. Es un modelo que está presente, en términos generales, en los municipios pequeños y en los municipios intermedios en cuyo gobierno los Alcaldes se implican mucho. En algunas ocasiones, las funciones de dirección pueden estar repartidas entre el Alcalde y un Teniente de Alcalde o Concejales.

Fig. 7. Modelo clásico político-unitario.



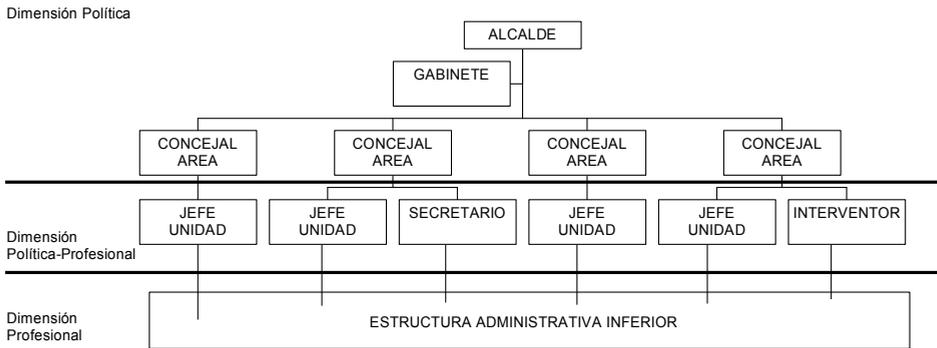
Fuente: Ramió.

4.3. El modelo político-fragmentado.

El modelo político-fragmentado representa una estructura administrativa que se articula sectorialmente, de modo similar a los Ministerios o Consejerías de la Administración estatal y autonómica. Los Concejales tienen competencias sobre áreas de gestión sectorial y el Alcalde asume las funciones de coordinación de dichas áreas sectoriales, normalmente con el apoyo de un Gabinete de la Alcaldía y, en ocasiones, manda directamente sobre una de estas áreas sectoriales (habitualmente el área de urbanismo e infraestructuras). Se trata de un modelo que se

corresponde con municipios de tamaño mediano. El Secretario y el Interventor están, en su diseño real, bajo las órdenes de los Concejales sectoriales (régimen interior y economía, respectivamente).

Fig. 8. Modelo clásico político-fragmentado.

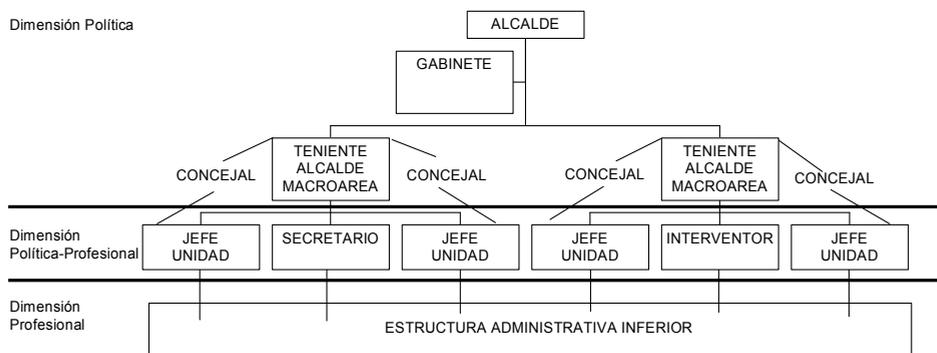


Fuente: Ramió.

4.4. El modelo político-jerarquizado.

El modelo político-jerarquizado sigue el mismo diseño de tipo sectorial que el político-fragmentado, con la novedad de que introduce en la organización la figura de los Tenientes de Alcalde, que se encargan de la dirección de macroáreas de la organización municipal. Es decir, la característica básica del modelo político-jerarquizado es que introduce una jerarquía entre los Concejales del equipo de gobierno. Los Concejales se encargan, en ciertos casos, de la coordinación de áreas concretas bajo la dirección de los Tenientes de Alcalde y, en otras ocasiones, no están tan ligados a la estructura administrativa y se encargan de la dirección de programas y proyectos concretos. Es un modelo de organización que va asociado a municipios que presentan dimensiones grandes o muy grandes.

Fig. 9.- Modelo clásico político-jerarquizado.



Fuente: Ramió.

El juicio crítico sobre los modelos de estructura clásico-burocráticos comienza por poner de manifiesto la lógica estamental que CROZIER señalara en el *círculo vicioso de la burocracia*: políticos, habilitados nacionales y resto del personal, forman grupos aislados en cuyas relaciones tiene más importancia el control que la cooperación para la prestación de servicios⁷⁷.

Otra disfunción notable del modelo, sobre todo del político unitario, es la *democracia de acceso*, la *política asistencial* desplegada por el Alcalde en su relación con los ciudadanos. Frente al modelo de habilitados nacionales concebido para el funcionamiento interno del Ayuntamiento, el político-unitario mejora la comunicación pero no en su dimensión política sino más bien clientelar y sectorial. Estos defectos perceptibles en los municipios pequeños, cambian cuando pasamos a dimensiones medias y grandes. En estos casos, la fragmentación aparece como la nota dominante, el modelo *ministerial* que resulta de la yuxtaposición de áreas, obstruye el trabajo de equipo y la consiguiente actuación coordinada y estratégica del Gobierno local, los Concejales compiten entre sí por los recursos y lo que es más grave, la falta de decisiones colegiadas, los deja prisioneros de los grupos de presión hasta el punto de convertirse en sus portavoces ante el Equipo de Gobierno. Nuevamente la *democracia de acceso* de los Concejales ejecutivos menoscaba el liderazgo político local.

⁷⁷ Véase Michel Crozier: *La crisis de la inteligencia, Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse*, 1996, MAP-BOE, Madrid.

Otras disfunciones de este modelo son la elevada densidad orgánica, la proliferación de unidades reunidas en una misma estructura administrativa y el excesivo volumen de los servicios comunes que pierden su naturaleza instrumental y acaban siendo un fin en sí mismos.

Para RAMIÓ, las disfunciones más importantes asociadas a los modelos de estructura clásico-burocráticos son las siguientes:

- 1) Son estructuras con un diseño pensado más para las funciones clásicas de control administrativo que no para desarrollar políticas prestacionales que requieran una organización mucho más ejecutiva.
- 2) La organización tiene una lógica estamental (políticos, habilitados nacionales y resto del personal) que no facilita unas comunicaciones ágiles. Esta lógica estamental está presente tanto en el modelo profesional de habilitados nacionales como en el modelo político, aunque los roles que asume cada estamento varían.
- 3) Son unos modelos de organización, en especial el modelo profesional de habilitados nacionales, que presenta una orientación interna y que tiene dificultades para conseguir relaciones fluidas con los ciudadanos.
- 4) Excesiva longitud vertical de las estructuras administrativas. Esta es una disfunción típica de las estructuras administrativas de los municipios grandes y medianos y supone que hay demasiada distancia entre las unidades de dirección estratégica y las unidades directamente operativas.
- 5) Excesiva fragmentación sectorial de las estructuras administrativas: se trata habitualmente de una disfunción asociada a los Ayuntamientos con estructuras grandes y, en menor medida, medianas. Es también una disfunción vinculada a un exceso de divisiones por áreas o sectores competenciales que siguen un modelo *ministerial*. La fragmentación sectorial supone potenciar tensiones centrífugas derivadas de una visión de territorios administrativos semiautónomos. Esta circunstancia dificulta la definición e implementación de programas integrados, cada vez más necesarios y usuales en nuestros municipios. El ejemplo más claro es la división en diferentes áreas o sectores administrativos de las competencias asociadas a las áreas de servicios sociales.
- 6) Excesivo peso y volumen de los servicios comunes. Se consideran servicios comunes aquellos que tienen una orientación interna, cuyos destinatarios son las

distintas áreas del Ayuntamiento. Un problema y disfunción muy usual de las unidades que se encargan de los servicios comunes es su gran tamaño, bastante por encima de las necesidades objetivas de estructura y de personal que teóricamente deberían encargarse de este sector de actividad. La presencia intensa y dispersa en varias áreas de las unidades encargadas de la gestión de los servicios comunes genera una excesiva *burocratización* de la mayoría de las actividades del Ayuntamiento.

5. Modelos de estructura gerenciales.

El modelo gerencial ha ido penetrando durante los últimos años en las organizaciones públicas. Los ejemplos más conocidos son los procesos de gerencialización en los centros sanitarios y en la Administración de las Universidades. Paralelamente a este proceso, el modelo de organización gerencial se ha ido desarrollando en el ámbito municipal, especialmente en Cataluña y en la Comunidad Valenciana.

La figura del **Gerente**, base del modelo gerencial, nace de la necesidad de dotar de una dirección profesional, polivalente y activa a la organización municipal. Esto significa que el Gerente adopta una posición de dirección administrativa sobre la organización del Ayuntamiento y participa activamente, en el marco de su rol de profesional, en la definición y, especialmente, en la ejecución de las políticas y programas locales. Otro argumento que justifica la figura del Gerente estriba en la necesidad de diferenciar el rol de los cargos electos (que se debe repolitizar y aligerar su dedicación a la gestión) del rol directivo-técnico; es decir, distinguir la *política* de la *gestión*.

Sobre la base de las funciones de la Gerencia del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, que responde a un modelo gerencial unitario y que representa uno de los paradigmas más puros del modelo gerencial, RAMIÓ sintetiza en cuatro las funciones del Gerente⁷⁸:

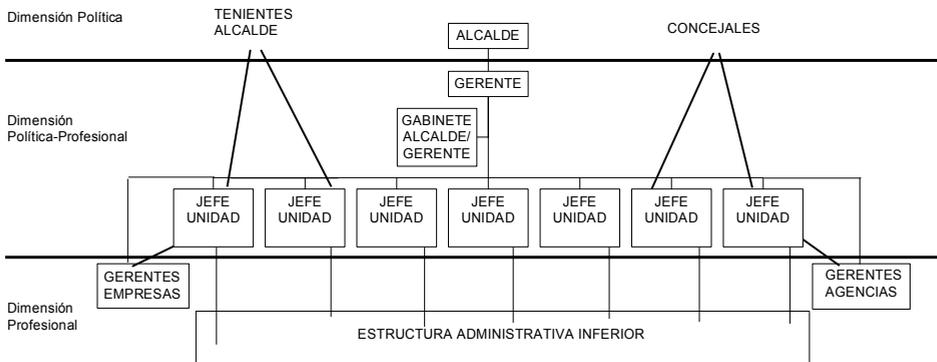
- Relaciones con los órganos de gobierno.
- Dirección de la organización e implementación.
- Relaciones externas.
- Planificación y evaluación.

⁷⁸ Véase Enric Giner: “La introducción de nuevos modelos de gestión mediante el establecimiento de un sistema gerencial y la aplicación de sistemas de calidad en el Ayuntamiento de Esplugues”, 1998, Mimeo, Comunicación presentada en Madrid.

Aunque en muchas ocasiones se considera el modelo gerencial como una alternativa única y homogénea se pueden diferenciar dos opciones distintas de organización municipal con una orientación gerencial. En este sentido, hay una experiencia gerencial de carácter unitario (donde hay un solo Gerente que domina toda la estructura administrativa), y una experiencia gerencial de tipo fragmentado (que agrupa a tantos Gerentes como macroáreas de gestión tiene un Ayuntamiento).

5.1. Sistema gerencial unitario.

Fig. 10. Sistema gerencial unitario.



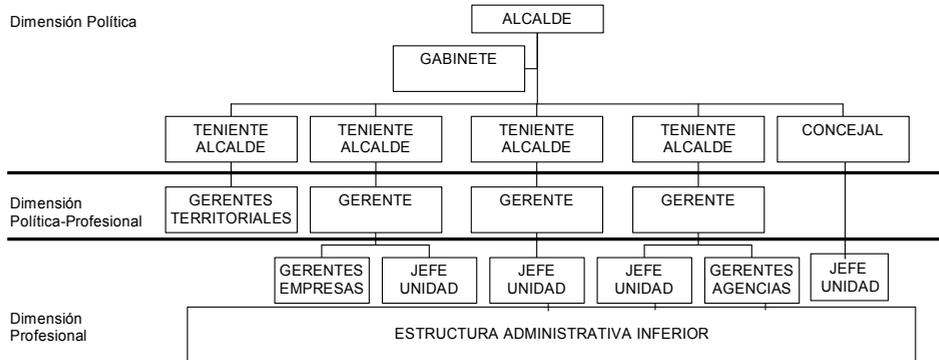
Fuente: Ramió.

El Alcalde se encarga de la dirección estratégica, y justo por debajo está la Gerencia como máxima instancia directivo-profesional.

5.2. Sistema gerencial fragmentado.

En este modelo hay más de un Gerente sectorial y por ello requiere para su coordinación la dirección de un Gerente-Jefe de Gerentes.

Fig. 11.- Sistema gerencial fragmentado.



Fuente: Ramió.

Los sistemas gerenciales mixtos combinan una parte de la estructura administrativa que conserva los parámetros clásicos no gerenciales y otra parte de la estructura que introduce Gerentes en la Administración funcional, en Áreas territoriales o Distritos, o en una parte de las Áreas sectoriales de la Administración nuclear.

El diseño organizativo de tipo gerencial puede tener las ventajas e inconvenientes, que señala RAMIÓ:

MODELOS ORGANIZATIVOS GERENCIALES	
VENTAJAS	DILEMAS-PROBLEMAS
Diferenciación dimensión política-dimensión técnica.	El Gerente puede asumir un rol político o un rol técnico-operativo.
Mejora control economía, eficacia y eficiencia.	Visión excesivamente empresarial de la gestión y de la organización municipal.
Mejora de la satisfacción de los usuarios de los servicios municipales.	Pérdida de la perspectiva de <i>ciudadano</i> : reducción a la interacción Administración-clientes.
Innovación y mejora de la gestión y organización municipal.	Desvertebración experiencias innovación. Desgaste de la organización sin mejoras significativas.

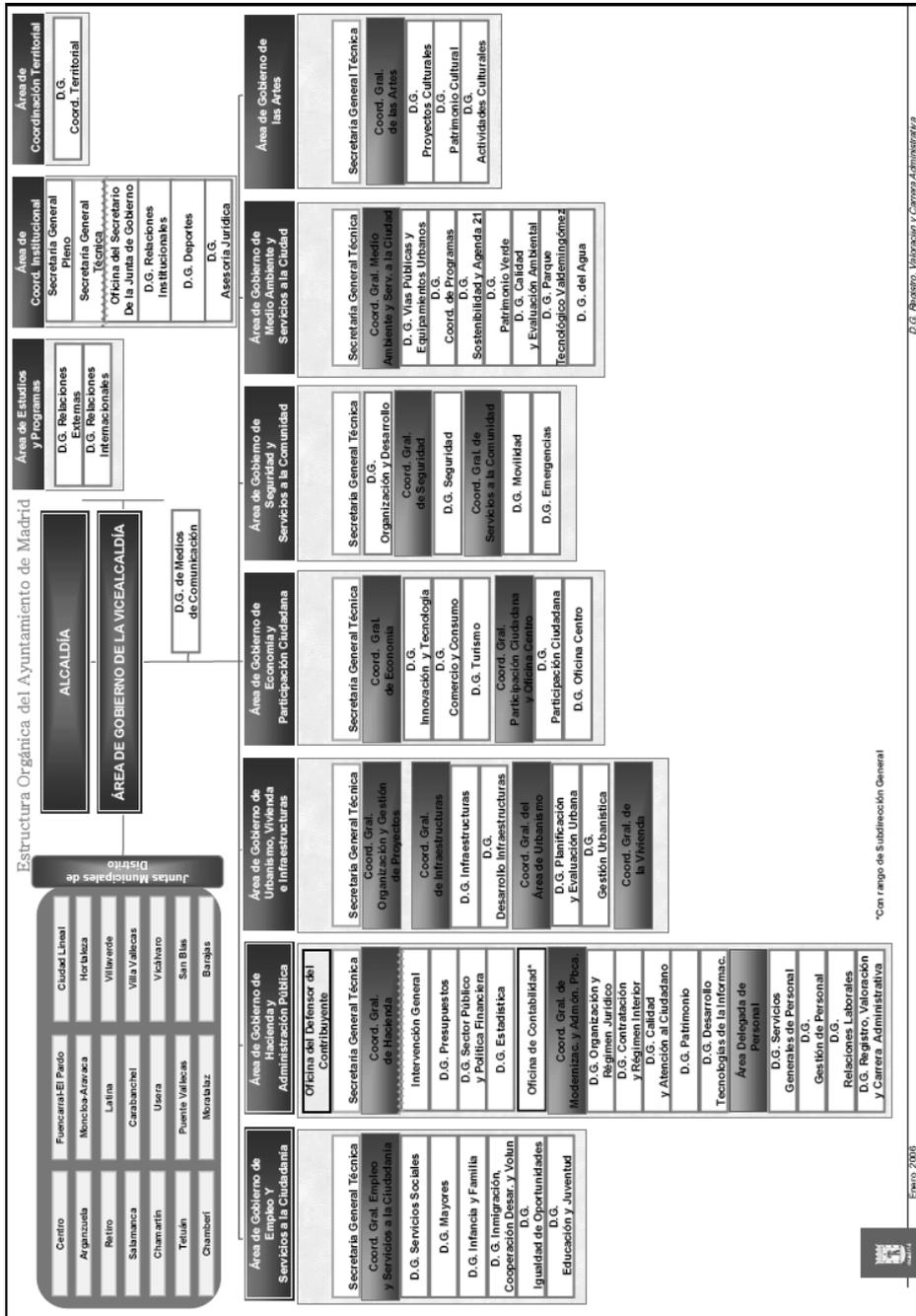
Fuente: Ramió.

El cambio de una estructura burocrática a una estructura gerencial exigirá la transformación de los roles de los distintos actores municipales, el cambio en las redes de relaciones intraorganizativas y en la cultura organizativa.

Advierte RAMIÓ que *“el proceso de transformación de un modelo no gerencial a un modelo gerencial conlleva la canalización de los funcionarios habilitados nacionales a funciones menos amplias de las que tenían hasta el momento, cosa que genera importantes resistencias, ya que supone una pérdida de poder e influencia en la organización municipal”*.

Para los municipios pequeños propone un modelo donde los funcionarios habilitados nacionales tuvieran un papel más importante, para los municipios medianos, bien el modelo gerencial o bien dotar de un perfil gerencial a los habilitados nacionales y un modelo mixto de gerencialización, y recomienda para los municipios grandes un modelo mixto de gerencialización.

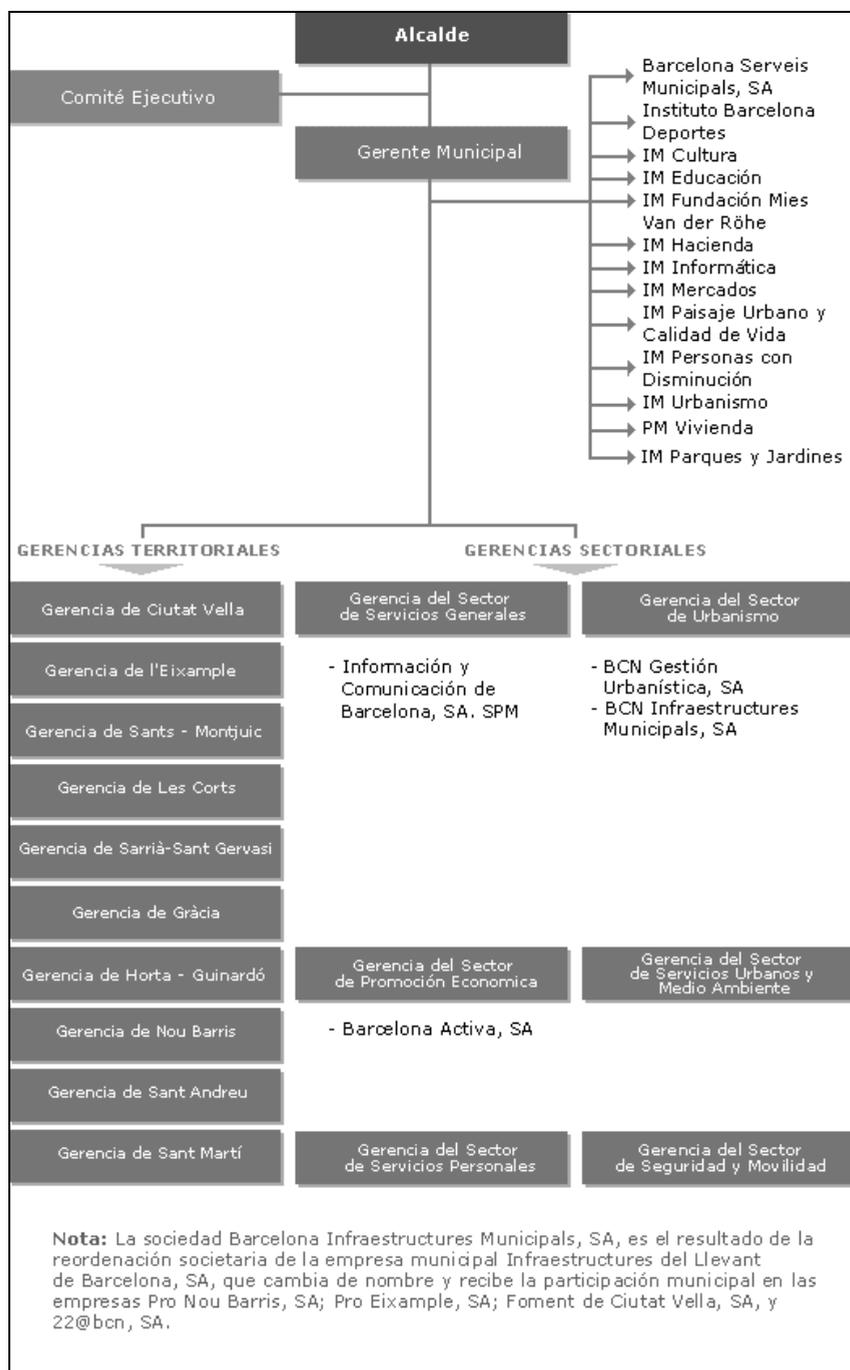
Fig. 12. Ayuntamiento de Madrid.



D.G. Bussaco, Valcarlos y Carrera Administrativa

Enejo, 2006

Fig. 13. Ayuntamiento de Barcelona: el modelo gerencial.



6. Problemas y futuro de la Administración municipal.

RAMIÓ destaca cuatro **problemas**:

- 1) La escasa actividad política de los cargos electos y la invasión de éstos de los espacios de *gestión* y *administración* profesional.
- 2) La imposibilidad de que los Entes locales puedan asumir en sus aparatos administrativos la gran amplitud de servicios que deben prestar a los ciudadanos de sus territorios.
- 3) La necesidad de descentralizar territorialmente algunos servicios locales en aquellos municipios que agrupan un gran volumen de población y/o un gran territorio (término municipal).
- 4) La necesidad de favorecer espacios de participación de los ciudadanos en las decisiones y en la gestión que afectan a las competencias y servicios municipales.

Para los cuatro grandes problemas apunta otras tantas **soluciones**:

- 1) Repolitizar el rol de los cargos electos concentrándose en la dimensión política-colectiva y retirándose de la gestión operativa de los servicios locales.
- 2) Externalizar algunos servicios municipales: gestión de servicios públicos mediante la intervención de organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, manteniendo el Ayuntamiento su capacidad efectiva de diseño, decisión, control y evaluación de los servicios externalizados.
- 3) Descentralizar territorialmente los servicios municipales en Áreas territoriales o Distritos acercando la gestión al territorio y atendiendo a la especificidad de problemas y necesidades colectivas.
- 4) Facilitar la intervención directa de los ciudadanos en algunas parcelas de decisión y gestión de los servicios locales.

Se trata de adecuar los espacios de la política, la gestión y la administración, según el tamaño de la organización. En definitiva, es necesario diferenciar la *política* de la *gestión* y de la *administración*. Este ha de ser uno de los primeros elementos a

tener en cuenta de cara a la modernización tanto del Gobierno de la Ciudad como de la Administración municipal⁷⁹:

- **Política:** Se trata de analizar el entorno y definir los objetivos y las políticas. Es una responsabilidad exclusiva del **Gobierno de la Ciudad** (los cargos electos, los no electos y los Altos Cargos).
- **Gestión:** Consiste en definir los mecanismos de cara a la consecución de los objetivos y la programación técnica de las políticas, funciones que han de ser realizadas fundamentalmente por los empleados públicos con una mayor cualificación: el **personal directivo profesional** (Subdirectores Generales y asimilados).
- **Administración:** Consiste en implementar las políticas y los programas previamente definidos. Es una responsabilidad de las unidades administrativas (Jefaturas y resto de los empleados públicos sea cual sea su puesto de trabajo).

El análisis –y en su caso los remedios– de las estructuras públicas deben plantearse de arriba abajo, de lo general a lo particular, y no a la inversa⁸⁰.

⁷⁹ Véase Xavier Ballart y Carles Ramió: *Ciencia de la administración*, pp. 338 y 339, 2000, Tirant lo Blanch, Valencia.

⁸⁰ “En otras palabras: las cuestiones de los empleados públicos no es un problema de ellos sino en primer término del Estado, que es decir de todos los españoles, y por otro lado, no deben ser planteadas de manera autónoma –como aquí se acostumbra– ni mucho menos desde una perspectiva meramente retributiva, es decir, financiera, sino encuadradas dentro del complejo global de la estructura administrativa, de la que son una pieza, siquiera sea fundamental” Alejandro Nieto: *El desgobierno de lo público*, p. 213, 2008, Ariel, Barcelona.

B) LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES

Los empleados municipales se clasificaban en “*funcionarios*” o “*contratados*”.

ANTES DE LA CE 1978		
CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES		
FUNCIONARIOS	Funcionarios de carrera	Habilitados de carácter nacional
		Restantes funcionarios
	Funcionarios de empleo	Eventuales
		Interinos
CONTRATADOS	En régimen laboral	Fijos
		Temporales
	En régimen administrativo	Trabajos concretos, específicos y de carácter no habitual

Fuente: Elaboración propia.

El Real Decreto 3046/1977, transformó los **órganos** que las Leyes Especiales de Madrid y Barcelona denominaban “*Delegados de Servicios*” en **puestos de trabajo** de *funcionarios de empleo eventuales*, y los generalizó para todos los Ayuntamientos como “*Directores de Servicios*”⁸¹.

⁸¹ “1. Cuando la complejidad de los servicios propios de la competencia municipal así lo aconseje, el Pleno de la Corporación, a propuesta del Alcalde, podrá nombrar y remover libremente Directores de Servicios que estarán al frente de cada rama o servicio especializado.

2. Asimismo, el Pleno de las Corporaciones provinciales, a propuesta de su Presidente, podrá acordar libremente el nombramiento y remoción de Directores de Servicios, que tendrán a su cargo una rama o servicio especializado de la Entidad.

3. En los casos de los dos números anteriores, la capacidad, situación y cese de los nombrados se ajustará a las siguientes normas:

- a) La designación recaerá en personas con la titulación, aptitud o experiencia adecuadas a la función a desarrollar.
- b) El cargo de Director de servicios será incompatible con el de miembro de la Entidad. Le afectarán las causas de incapacidad e incompatibilidad establecidas para los Concejales o Diputados, según los casos, y tendrán la consideración de funcionarios eventuales de carácter directivo.
- c) Los Directores de Servicios podrán asistir a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente o de Gobierno, según se trate de Ayuntamientos o Diputaciones, cuando fuesen requeridos para ello por el Alcalde o Presidente o por la mayoría de los miembros de la respectiva Corporación o la Ley así lo establezca. Su presencia tendrá como objeto informar y asesorar con voz, pero sin voto”. RD 3.046/1977, de 6 de octubre, por el que se articulaba parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos, artículo 106.

La Administración local ha triplicado su personal en el último cuarto de siglo:

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AAPP				
	AÑO 1983	%	AÑO 2008	%
Administración del Estado	1.357.000	80%	561.551	23%
Administraciones Autonómicas	107.000	6%	1.300.232	52%
Administración Local	232.000	14%	623.214	25%

Fuente: INAP (datos de 1983) y Registro Central de Personal (datos de 2008).

La redacción de la Ley 7/1985, sigue el criterio establecido por la Ley 30/1984, de que los puestos de trabajo de las Administraciones públicas no necesariamente habían de ser desempeñados por **funcionarios**, sino que podían ser cubiertos por personal no sujeto al régimen estatutario⁸².

El Título VII de la Ley 7/1985, figura bajo la rúbrica “**PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES**”, disponiendo su artículo 89 que *el personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o de asesoramiento especial*⁸³.

La diferenciación del artículo 130 del TRRL de 1986 entre “**funcionarios de la Administración Local**” (las personas vinculadas a ella por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo), y “**funcionarios de carrera de la Administración Local**” (los que, en virtud de nombramiento

⁸² “Si bien es cierto que el artículo 15.1, c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su redacción dada por la Ley 23/1988, no aparece como básico, no lo es menos que sí lo es el principio general de que todo el personal de las Administraciones Públicas debe tener la condición de funcionario, reservándose únicamente para puestos muy concretos aquellos que no tengan dicha condición, como lo revela jurisprudencia del Tribunal Constitucional que obligó a sustituir el anterior esquema permisivo por otro mucho más restrictivo contenido en el citado artículo 15.1, c)”. STS, Sala 3ª, Sección 7ª, de 3 de octubre de 1997, Arz. 7.125.

⁸³ El personal con contrato administrativo para trabajos concretos, específicos y no habituales, se contemplaba en la Disposición Adicional Cuarta, número 2, de la Ley 30/1984; se reguló para la Administración local en el Real Decreto 2357/1985, adaptación del Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio, dictado para idéntico supuesto para la Administración Civil del Estado, y quedó recogido posteriormente en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. La Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modificó la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, suprimió el contrato de trabajos específicos y concretos no habituales, según consta en su exposición de motivos, porque “*la colaboración de profesionales que pretendía atender puede ser perfectamente articulada a través de contratos de consultoría y asistencia*”.

legal, desempeñen servicios de carácter permanente en una Entidad local, figuren en las correspondientes plantillas y perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal del presupuesto de las Corporaciones), es fruto de la refundición de normas anteriores.

Las *Direcciones de Servicios* existentes en el Ayuntamiento de Madrid se transformaron, tras la Ley de Modernización de 2003, en **Subdirecciones Generales** a través de los Decretos del Alcalde de estructura de cada Área, adaptándose posteriormente a estos efectos la relación de puestos de trabajo. Dicha modificación no afectó a las demás características y retribuciones de dichos puestos establecidas en la RPT⁸⁴.

El EBEP establece una nueva clasificación, por lo que tenemos necesariamente que referirnos a los “**empleados públicos de la Administración local**”⁸⁵.

1. Los funcionarios de carrera.

Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

2. Los funcionarios interinos.

Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

⁸⁴ Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, Disposición Transitoria Quinta.

⁸⁵ “Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales”. EBEP, artículo 8.1.

- a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.

En este caso, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

- b) La sustitución transitoria de los titulares.

- c) La ejecución de programas de carácter temporal.

- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

3. Los trabajadores contratados en régimen de derecho laboral.

Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral⁸⁶.

⁸⁶ “El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación atendiéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos”. LRBRL, artículo 103.

4. El personal eventual.

La legislación española posterior a la CE de 1978 no regula la figura del **funcionario eventual** como la anterior Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que sí establecía la distinción entre “*funcionarios de carrera*” o “*funcionarios de empleo*”. Los funcionarios de carrera se integraban en Cuerpos generales y Cuerpos especiales, mientras que los funcionarios de empleo podían ser eventuales o interinos. El artículo 5.1 de la LFCE, referido a los funcionarios de empleo, fue derogado por la Ley 30/1984.

El Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se aprobó un texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, modificó sensiblemente el régimen de la función pública local, dedicando dos artículos a los “*funcionarios de empleo*”, en sintonía con el artículo 5 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, en aquel momento vigente⁸⁷.

La regulación del **personal eventual** de la Administración Local se efectuó antes de la STC 99/1987, muy influenciada por las normas anteriores a la Constitución, y está contenida en dos artículos: el 104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y el 176 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL). El término “*funcionario de empleo*”, aparece una sola vez en la LRBRL, en su art. 104.3, al ocuparse de la regulación del “*personal eventual*”, denominación más congruente con el art. 20.2, párrafo segundo, de la Ley 30/1984⁸⁸.

⁸⁷ “1. El nombramiento de funcionarios de empleo eventuales es competencia del Pleno de la Corporación. En casos de urgencia podrá hacerlo la Comisión Municipal Permanente en los Ayuntamientos donde exista y la Comisión de Gobierno en las Diputaciones, sometiéndolo después a la ratificación del Pleno. En todo caso deberá ser autorizado por la Dirección General de Administración Local.

2. Serán nulos los nombramientos de funcionarios eventuales en los siguientes supuestos:

a) Los efectuados para asesoramiento especial cuando se hagan a favor de personas carentes de la titulación adecuada para prestar el mismo.

b) Los efectuados con carácter indefinido o sin concretar su duración.

c) Cuando no se exprese que la relación entre el designado y la Corporación es de naturaleza administrativa.

3. La retribución de este personal eventual no podrá exceder de la correspondiente al nivel de titulación que resulte adecuado a la función a desempeñar y se fijará en función de la naturaleza del puesto. En todo caso, su cese será automático cuando se produzca la renovación de la Corporación que efectuó el nombramiento”. RD 3046/1977, artículo 105.

⁸⁸ “1. El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones solo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales.

2. El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la Entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.

El legislador del Texto Refundido estableció el régimen jurídico de este personal con un amplio margen de discrecionalidad, limitándose a diseñar dicho régimen jurídico en los preceptos citados, que ha estimado suficientes dado el matiz político de los nombramientos de este personal, cuyas **funciones** quedan limitadas a las expresamente calificadas de *confianza* o *asesoramiento especial*. La ampliación que realiza el TRRL, en el sentido de que podrán acceder a “*determinados puestos de carácter directivo*”, choca con los principios claves de nuestra Constitución⁸⁹.

Sin embargo, desde otra perspectiva se mantenía la tesis de que siempre que el recurso al personal eventual estuviera limitado a unos puestos específicos y muy determinados, el personal eventual para puestos directivos no sería (antes del EBEP) una figura *contra legem*⁹⁰.

Los preceptos citados no exigían titulación alguna para poder ser nombrado para puestos de personal eventual, salvo para el desempeño de funciones directivas que “*deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos*” (artículo 176.3 del TRRL), por lo que cabía entender que dicha titulación no era necesaria para puestos “*de confianza*” cuyo nombramiento ha de basarse en criterios políticos, no así para los expresamente calificados de “*asesoramiento especial*”, pues la carencia de titulación académica o profesional habilitante para este asesoramiento carecería de la suficiente garantía respecto a quien lo recibe, sin olvidar que el antecedente legislativo –artículo 105 del RD 3.046/1977, de 6 de octubre– es un elemento que ha de tenerse en cuenta, señalando dicho precepto que serían nulos los nombramientos carentes de titulación adecuada.

3. Los nombramientos de **funcionarios de empleo**, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación”. LRBRL, artículo 104.

⁸⁹ “El personal eventual, tal como aparece regulado con carácter básico en los artículos 20.2 y 3 LMRFP, choca, a nuestro juicio –y mucho más en lo que se refiere a la Administración local, el otorgamiento de funciones directivas que efectúa el artículo 176 TRRL– con los principios claves de nuestra Constitución, de objetividad, imparcialidad, independencia en el desarrollo de las tareas públicas, y de mérito y capacidad, en lo que hace referencia a su acceso, y precisamente en la Administración local, incluso, habría que poner en cuestión la provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de la libre designación”. Antonio Serrano Pascual y María Pilar Teruel Melero: *Las funciones directivas en las entidades locales. El personal eventual o la crisis del principio de mérito en la función pública. El necesario rol directivo de los cargos locales de elección democrática*, p. 108, 2000, Bayer, Barcelona.

⁹⁰ Véase Xavier Boltaina Bosch: “Empleo eventual y función directiva en las Administraciones locales”, CUNAL, *Revista de Estudios Locales*, pp 9 y ss., número extraordinario, julio 2003.

4.1. El personal eventual en la Carta Municipal de Barcelona.

La Carta Municipal de Barcelona estableció para el *personal eventual de alta dirección* las siguientes previsiones⁹¹:

- El “*personal eventual de alta dirección*” es una modalidad específica del personal eventual, sin exigencia alguna de responsabilidad.
- Entre el “*personal eventual de alta dirección*” se encuentran tanto el Gerente Municipal como los Gerentes Sectoriales, los Gerentes territoriales y los Gerentes de la administración institucional.
- El Alcalde de Barcelona puede **delegar** o **desconcentrar** sus atribuciones en el “*personal eventual de alta dirección*”.
- El nombramiento y el cese de este *personal eventual de alta dirección* se articula sobre presupuestos “*políticos*” y no “*profesionales*”, sin perjuicio de que en el proceso de nombramiento se busquen profesionales apropiados para desempeñar esas tareas (pero no hay convocatoria pública, proceso de selección objetivo, ni reclutamiento según competencias profesionales). El cese se vincula, por tanto, al mandato de quien nombra (habitualmente el Alcalde) o, en su caso, a la pérdida de confianza, sin que entren en el mismo otros factores como los resultados obtenidos en la gestión.

La regulación del *personal eventual de alta dirección* que lleva a cabo la Carta Municipal de Barcelona es muy genérica y, sobre todo, no es posible construir una función directiva local partiendo de una relación jurídica de “*personal eventual*”, pues la confianza política no puede servir en ningún caso como modelo para articular un sistema de dirección pública profesional.

⁹¹ “1. Integran el personal del Ayuntamiento:

- a) Los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos.
 - b) Los contratados laborales.
 - c) El personal eventual, nombrado para desarrollar puestos de confianza o asesoramiento especial, así como el personal eventual de alta dirección que reúna las correspondientes aptitudes profesionales.
2. El nombramiento y cese del personal eventual corresponden al Alcalde o Alcaldesa, el cual debe dar cuenta de los mismos al Consejo Municipal.
3. Los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, como consecuencia de la libre circulación de trabajadores, pueden participar en las convocatorias para cubrir las vacantes existentes que no impliquen el ejercicio de potestades públicas o responsabilidad en el cuidado de los intereses locales. El Ayuntamiento debe determinar por reglamento estos supuestos”.

Carta Municipal de Barcelona, artículo 52.

La propia Carta advierte que el “*personal eventual de alta dirección*” debe reunir la cualificación necesaria para desarrollar su función. Así, el artículo 52.1.c) de la Carta Municipal establece que este personal deberá reunir las “*correspondientes aptitudes profesionales*”, lo que requeriría, en buena lógica, un sistema de reclutamiento por mérito y capacidad que mostrara la idoneidad de los diferentes aspirantes para el desempeño de un puesto directivo o gerencial en la administración municipal⁹².

La **Administración Municipal Ejecutiva** del Ayuntamiento de Barcelona se estructura en base a cuatro tipos de **Gerentes**⁹³:

- El **Gerente Municipal** que culmina la Administración Municipal Ejecutiva.
- Los **Gerentes sectoriales**. La acción pública municipal se divide en sectores, y a cargo de cada uno se encuentra un Gerente. Los sectores son: Servicios Generales; Finanzas; Recursos Humanos; Urbanismo e Infraestructuras; Educación, Cultura y Bienestar; Acción Social y Ciudadanía; Medio Ambiente y Servicios Urbanos; Prevención, Seguridad y Movilidad, y Promoción Económica.
- Los **Gerentes territoriales**. La administración municipal se organiza territorialmente a través de los Distritos. Al frente de cada Distrito de Barcelona hay un Concejal nombrado por el Alcalde, pero además existe en cada Distrito un **Gerente de Distrito** encargado de las funciones de dirección y ejecutivas en el ámbito territorial correspondiente.
- Los **Gerentes institucionales**. La administración institucional también dispone de Gerentes en cada Organismo Autónomo, Entidad Pública Empresarial y Sociedad pública.

⁹² “1. El Reglamento Orgánico debe establecer el número, denominación, funciones y régimen de los puestos de trabajo ocupados por personal de alta dirección.

2. Cuando los puestos de trabajo de alta dirección sean ocupados por funcionarios, éstos mantienen la situación administrativa de servicio activo, o pasan a la de servicios especiales, según corresponda en cada caso, de acuerdo con lo que establezca el reglamento que desarrolle la presente Carta”. Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, artículo 53.

⁹³ Puede verse en:

http://w3.bcn.es/V61/Home/V61HomeLinkPI/0,2687,200713899_200722427_2.00.html

Fig. 14. Ayuntamiento de Barcelona.



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

4.2. El personal eventual en el Estatuto Básico de la Función Pública de 1999.

El Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 5 de julio de 1999, tenía las siguientes características:

- 1) Era una refundición de normas existentes.
- 2) Mantenía la distinción entre funcionarios y laborales.
- 3) No recogía garantías reales, sólo enumeraba las formales ya conocidas.

El anteproyecto de Ley reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública, de 20 de octubre de 1997, dedicaba el artículo 12 al “*personal eventual*”. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Estatuto de la Función Pública, de 4 de junio de 1998, señalaba:

El artículo en cuestión recupera –y completa– en su apartado 1 la definición del personal eventual contenida en el derogado artículo 5.1 de la LFCE, estableciendo en los apartados 2 a 6 el régimen que le es de aplicación sobre la base del actual artículo (básico) 20.2 y 3 de la LMRFP, con alguna oportuna adición. Destaca en sentido positivo la calificación de las funciones que está llamado a realizar dicho personal como de “confianza y asesoramiento especial” (cumulativamente frente al carácter alternativo actual). Sin embargo, desaparece toda mención concreta a la competencia para la determinación de los puestos a los que se asigna este carácter, al hacerse una imprecisa remisión a que “las administraciones Públicas determinarán su número y características funcionales dentro de los correspondientes créditos presupuestarios”. La redacción del apartado 2 transcrito debería completarse, a juicio del Consejo de Estado, precisando los órganos de las Administraciones Públicas a quienes corresponde la mencionada determinación –sin duda, los titulares de la potestad reglamentaria originaria o superior (Gobierno, Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas)– en el ámbito de las respectivas competencias, al modo en que la disposición adicional primera, apartado 1.2 establece la oportuna previsión concreta para las Entidades Locales. Asimismo, deberían establecerse en el Estatuto Básico –como ocurre en el precepto básico hoy vigente– los niveles dentro de la organización administrativa que admiten el nombramiento de personal eventual de apoyo y asistencia o, incluso, en aras de una mayor adaptación a la estructura de cada Administración, podría deferirse dicha concreción a las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto (art. 4.1 del anteproyecto), pero, en todo caso, reservando esta determinación a la Ley.

El Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 5 de julio de 1999, recogió lo indicado por el Consejo de Estado. Sin embargo, en ningún sitio se regulaba ni se especificaba el mecanismo para la selección de este personal⁹⁴.

⁹⁴ “1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento legal y con carácter no permanente, realiza funciones expresamente calificadas como de confianza y asesoramiento especial, no reservadas a funcionarios de carrera, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

2. El Gobierno, y en el ámbito de sus competencias los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Pleno de las Corporaciones Locales, determinarán el número de puestos, con sus características y retribuciones, reservados a personal eventual, siempre dentro de los créditos presupuestarios consignados. Las retribuciones de este personal se ajustarán a las que por similares funciones, tareas o puestos perciban los funcionarios de carrera.

3. Las Leyes de desarrollo del Estatuto Básico de la Función Pública determinarán los órganos de la Administración Pública que podrán disponer de este personal de confianza y asesoramiento especial.

4. El nombramiento y cese del personal eventual serán libres. En todo caso el cese, que nunca generará derecho a indemnización, tendrá lugar cuando cese la autoridad que lo nombró.

5. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

6. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna”. Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública (1999), artículo 12, Personal eventual.

4.3. El personal eventual en el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007.

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público afirma que *“Una parte de los nombramientos de personal eventual tiene como finalidad, en realidad, el desempeño de funciones gerenciales o de dirección administrativa. Para este mismo objetivo, las Administraciones utilizan a veces otras vías jurídicas, sean los contratos laborales de alta dirección, sea el nombramiento de funcionarios públicos en servicios especiales. También hay funcionarios en activo que, normalmente mediante libre designación, desempeñan funciones directivas”*⁹⁵:

La Comisión concluye proponiendo que *“El nombramiento de personal eventual en todas y cada una de las Administraciones Públicas debe quedar reducido a las funciones que exigen una estricta relación de confianza política y no debe extenderse a la realización de actividades ordinarias de gestión o de carácter técnico ni al desempeño de puestos de trabajo estructurales y permanentes. Las leyes que desarrollen el Estatuto Básico deberían contener suficientes precisiones para evitar que el margen de discrecionalidad gubernativa sea prácticamente ilimitado y que se puedan producir abusos. Esas mismas leyes deberían además diferenciar con claridad las funciones propias del personal eventual y las que corresponden al personal directivo”*.

El EBEP regula el personal eventual en su artículo 12, reiterando que sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial. La legislación de desarrollo deberá determinar los órganos de Gobierno de cada Administración Pública que podrán disponer de este tipo de personal. Añade que el número máximo de puestos de trabajo reservados a personal eventual debe establecerse por los respectivos órganos de Gobierno.

⁹⁵ “Como ya se ha dicho, si bien la existencia de esta clase de personal, de nombramiento y cese enteramente libre, no es cuestionable, causa cierta preocupación que su número y las funciones que normalmente realiza desborden el carácter excepcional que debe tener en un sistema de empleo público profesional regido por los principios de mérito y capacidad. Esa preocupación se acentúa si se tienen en cuenta informaciones recientes que, aún parciales, indican un incremento notable del porcentaje de eventuales sobre el conjunto de empleados en algunas Administraciones Públicas, en especial las Locales. Bien es verdad que ello se explica, en parte, como ya se ha dicho, porque ésta ha sido la forma de reclutar personal directivo en las Administraciones Locales, conforme a la legislación vigente (dejando ahora al margen el nuevo régimen de los municipios de gran población). Pero no todo el personal eventual de las Entidades Locales tiene carácter directivo”. Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril de 2005.

4.4. Las retribuciones del personal eventual en la LPGE para 2008.

El personal eventual regulado en el artículo 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, percibirá las retribuciones por **sueldo** y **pagas extraordinarias** correspondientes al **grupo** de asimilación en que el Ministerio de Administraciones Públicas clasifique sus funciones y las retribuciones complementarias que correspondan al **puesto de trabajo**, reservado a personal eventual, que desempeñe, siendo de aplicación a este colectivo:

- Las **pagas extraordinarias**, que serán dos al año, se devengarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. La cuantía de cada una de dichas pagas será de una mensualidad de sueldo, trienios y complemento de destino mensual que se perciba.
- Adicionalmente, la masa salarial experimentará un incremento del 1 por ciento, con el objeto de lograr, progresivamente, una acomodación de las **retribuciones complementarias**, excluidas la productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios, que permita su percepción en 14 pagas al año, 12 ordinarias y dos adicionales, en los meses de junio y diciembre.
- El **complemento específico** que, en su caso, esté asignado al **puesto** que se desempeñe, se percibirá en 14 pagas, de las que 12 serán iguales y de percibo mensual y las 2 restantes, que se percibirán en los meses de junio y diciembre, serán de dos tercios de la percibida mensualmente.

Los **funcionarios de carrera** que, en situación de activo o de servicios especiales, ocupen **puestos de trabajo reservados a personal eventual** percibirán las retribuciones básicas correspondientes a su grupo o subgrupo de clasificación, incluidos trienios, en su caso, y las retribuciones complementarias que correspondan al **puesto de trabajo** que desempeñen⁹⁶.

⁹⁶ Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. Artículo 28. Retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública en los términos de la disposición final cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Apartado cuatro.

ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO 2007	
ANTEPROYECTO 25 de noviembre de 2005	BOE 13 de abril de 2007
<p>Artículo 14. Personal eventual.</p> <p>1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento <i>político</i>, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.</p> <p>2. Las leyes de desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de Gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicos.</p> <p>3. El nombramiento y cese serán libres. En todo caso, el cese tendrá lugar cuando cese la autoridad que lo nombró.</p>	<p>Artículo 12. Personal eventual.</p> <p>1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.</p> <p>2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de Gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicos.</p> <p>3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.</p> <p>4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.</p> <p>5. Al personal eventual les será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.</p>

Fuente: BOCG y BOE.

4.5. El personal eventual en la Junta de Andalucía.

El Decreto 465/2004, de 27 de julio, establece la composición y retribuciones del **personal eventual** adscrito a los titulares de las Consejerías de la Junta de Andalucía. El Decreto 304/2008, de 20 de mayo, regula los **Gabinetes de las Vicepresidencias** de la Junta de Andalucía⁹⁷.

⁹⁷ "Artículo 1. Composición de los Gabinetes de los titulares de las Vicepresidencias de la Junta de Andalucía.

1. Como órgano de asesoramiento, asistencia y apoyo a cada Vicepresidencia de la Junta de Andalucía existirá un Gabinete integrado por una Jefatura del Gabinete, Vocalías Asesoras, Asesorías y Técnicos, con las características y retribuciones que se establecen en los artículos siguientes.

2. Las personas titulares de las Vicepresidencias que ostenten simultáneamente la titularidad de una Consejería no contarán con el Gabinete al que se refiere el Decreto 465/2004, de 27 de julio, por el que se

4.6. El personal eventual municipal.

En algunos Ayuntamientos sigue existiendo mucha confusión entre los nuevos **órganos directivos** y los puestos a desempeñar por el **personal eventual**:

- El Ayuntamiento de Fuenlabrada reserva expresamente a personal eventual los **órganos directivos**⁹⁸.

establece la composición y retribuciones del personal eventual adscrito a los Gabinetes de los titulares de las Consejerías de la Junta de Andalucía.

3. El cese de la persona titular de una Vicepresidencia llevará aparejada la supresión de su Gabinete.

Artículo 2. Nombramiento y cese.

1. Por su carácter de confianza y asesoramiento especial, los puestos de trabajo de los Gabinetes de las Vicepresidencias de la Junta de Andalucía, salvo el establecido en apartado siguiente, están reservados a personal eventual, cuyo nombramiento, cese y funciones se ajustarán a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

2. La persona que asuma la Jefatura del Gabinete tendrá rango de director general y será nombrada por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Vicepresidencia respectiva.

3. Las personas titulares de las Vicepresidencias podrán nombrar el personal eventual de sus Gabinetes de entre las categorías previstas en el apartado 1 del artículo 3, con la limitación presupuestaria igual a la cantidad resultante de la suma de las retribuciones correspondientes a tres puestos de trabajo de cada una de las categorías previstas en los párrafos a) y b) y dos de la categoría prevista en el párrafo c).

Artículo 3. Categorías y retribuciones.

1. El personal eventual que ocupe puestos de los Gabinetes de los titulares de las Vicepresidencias de la Junta de Andalucía percibirá las retribuciones por sueldo y pagas extraordinarias correspondientes al personal funcionario del Subgrupo A1 y las retribuciones complementarias que a continuación se establecen:

- a) Vocalía Asesora de Gabinete: Complemento de destino correspondiente al nivel 30 y complemento específico de 17.739,00 euros.
- b) Asesoría de Gabinete: Complemento de destino correspondiente al nivel 28 y complemento específico de 14.479,20 euros.
- c) Técnico o Técnica de Gabinete: Complemento de destino correspondiente al nivel 26 y complemento específico de 12.519,00 euros.

2. El complemento específico de todos los puestos retribuye los factores de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad e incompatibilidad.

3. El complemento de productividad podrá asignarse al personal eventual conforme al especial rendimiento, interés e iniciativa del trabajo realizado.

4. El personal eventual al que se refiere este Decreto tendrá derecho a percibir indemnizaciones por razón del servicio en los términos previstos en el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía.

5. Será aplicable a las retribuciones de este personal eventual el incremento de las retribuciones del personal funcionario que se prevean en las Leyes anuales del Presupuesto y en las normas y acuerdos de desarrollo y ejecución”.

Decreto 304/2008, de 20 de mayo, por el que se regulan los Gabinetes de las Vicepresidencias de la Junta de Andalucía.

⁹⁸ “Punto 2. Aprobación de nombramiento de órganos directivos de la Administración Municipal. Propuesta a la Junta de Gobierno Local relativa a aprobación de nombramientos de titulares de los órganos directivos del Ayuntamiento de Fuenlabrada. Resultando que el Pleno Municipal, en su sesión de organización de fecha 29 de junio, ha determinado la relación de personal eventual entre los que se encuentran los siguientes órganos directivos:

- Dirección General de los Servicios de Presidencia, Urbanismo, Obras Públicas, Mantenimiento Urbano y Medio Ambiente.

- El Ayuntamiento de Cuenca establece en su Reglamento Orgánico Municipal la posibilidad de que los titulares de los órganos directivos tengan el carácter de personal eventual⁹⁹.

El criterio mantenido por la Dirección General de Cooperación Local así como por la Dirección General de Función Pública del MAP es que “el artículo 176.3 TRRL hay que entenderlo implícitamente derogado al oponerse al contenido del artículo 12” del EBEP¹⁰⁰.

La legislación de desarrollo del EBEP debe considerar la “*institucionalización*” del personal eventual a través de los **Gabinetes**, indicando los **órganos** que pueden disponer de **Gabinete** y, por lo tanto, de personal eventual. Hasta tanto, el Ayuntamiento deberá concretar para cada **órgano** de Gobierno, a través de la RPT, los dos tipos de **puestos de trabajo** que puedan ser ocupados por **personal eventual**:

- a) Puestos con funciones calificadas como de **confianza**.
- b) Puestos con funciones de **asesoramiento especial**.

-
- Dirección General de los Servicios de Economía, Hacienda, Patrimonio, Régimen Interior y Empresas Públicas.
 - Dirección General de los Servicios del Área Social.
 - Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Administrativa.
 - Dirección General de Recursos Humanos.
 - Dirección General de los Servicios de Comercio y Consumo.
 - Jefatura del Gabinete de la Alcaldía-Presidencia”.

Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada aprobando la organización municipal de su competencia para la legislatura 2007-2011, en sesión ordinaria celebrada el 29 de junio de 2007. B.O.C.M. núm. 176, de 26 de julio de 2007, p. 217.

⁹⁹ “Art. 134. Régimen Jurídico de los **Directores Generales**. El Régimen Jurídico de los Directores Generales vendrá determinado por la naturaleza de su nombramiento, pudiendo tener estos el carácter de eventual. En este caso será de aplicación lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del art. 129 del presente Reglamento Orgánico”. Acuerdo del Ayuntamiento de Cuenca el día 8 de mayo de 2007, aprobación inicial de la modificación de los artículos 124, 128, 133, 134 y Disposición Adicional Tercera del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Cuenca. Puede consultarse el texto íntegro en:

<http://www.dipucuenca.es/bop/framesetactual.asp?opcion=/bop/boletines/2007/7/25/6.htm&opcion1=/bop/boletines/2007/7/25/index.pdf>

¹⁰⁰ “3. Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos”. Art. 176.3 TRRL.

En los municipios en los que se aplique el Título X de la LRBRL, corresponde a la Junta de Gobierno Local *“aprobar la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la oferta de empleo público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual...”*¹⁰¹.

C) LAS PECULIARIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de función pública, pero siempre manteniendo la aplicación supletoria de la legislación estatal o autonómica sobre esta última materia. La Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, señalaba en su informe de abril de 2005 la existencia de varios **problemas importantes**¹⁰²:

- La relativa inseguridad jurídica sobre la legislación aplicable a los funcionarios locales, ya que las normas que les afectan se incluyen en textos legales y reglamentarios distintos, que obedecen a diferentes títulos competenciales y que proceden tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

¹⁰¹ LRBRL. Artículo 127. Atribuciones de la Junta de Gobierno Local.

¹⁰² “En consecuencia, resulta preciso, a la hora de redactar un Estatuto Básico del Empleado Público, tener en cuenta las singularidades de la Administración Local, que no en vano, cuenta ya con casi el 25 por 100 del total de los empleados públicos del país.

Dichas peculiaridades deben aparecer, caso por caso, en el texto del Estatuto Básico y, con este fin, se contemplarán en este Informe.

Bien entendido que, en ningún caso, las peculiaridades de la Administración Local justifican una relajación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que rigen el acceso a los empleos públicos –principios que presentan un mayor riesgo de quiebra en este ámbito, según estudios y opiniones reiteradas–. Por el contrario, dichos principios deben tener en él, el mismo nivel y semejantes reglas y modalidades de garantía. Para lo cual sugerimos más adelante en este mismo Informe algunas soluciones.

Además, también considera la Comisión que la negociación colectiva en la Administración Local debe obedecer a los mismos principios y reglas que en el resto de las Administraciones Públicas. Pero debe poder estructurarse –y conviene que así sea– de manera que afecte en común a todas las Entidades Locales o a las de cada Comunidad Autónoma, o, al menos a las de cada provincia u otros ámbitos supramunicipales, facilitando la aplicación homogénea de unos mismos convenios y acuerdos.

Por último, la Comisión considera que los empleados de la Administración Local deben tener los mismos derechos y deberes básicos y el mismo régimen de incompatibilidades que los demás empleados públicos.

A partir de estas premisas, parece conveniente que la legislación aplicable a los funcionarios de las Administraciones Locales sea, salvo excepción justificada, la que regule la función pública de la respectiva Comunidad Autónoma, para mayor seguridad jurídica y por la mayor proximidad y comunicabilidad existente entre los funcionarios de ambas Administraciones. Esta legislación, sin embargo, no debe contener una regulación tan exhaustiva que imposibilite el despliegue de la autonomía de cada Entidad Local para adoptar las medidas sobre empleo público que considere apropiadas a sus necesidades”. Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril de 2005.

- Toda esta extensa legislación limita la autonomía de gestión de recursos humanos de cada Corporación Local y, con algunas excepciones, desconoce los problemas propios de este nivel de Administración.
- **El elevado porcentaje de personal contratado laboral** con que cuentan estas Administraciones, así como el también elevado porcentaje de personal temporal –más del 30 por 100–.
- **La práctica ausencia y la relativa innecesariedad de personal directivo**, salvo en las Entidades Locales de cierta dimensión, habida cuenta de que en la mayoría de los municipios la diferencia entre política y administración aparece muy difuminada.
- La presencia de **un porcentaje de personal eventual** sobre el conjunto de los empleados de cada Corporación que, en muchas de ellas, es **muy superior al que existe en las Administraciones estatal y autonómica**. Ciertamente, **una parte de este personal ejerce funciones directivas** y ésta es la causa de su nombramiento. Pero no todo el incremento de personal eventual en las Administraciones Locales obedece a ella.
- La carrera profesional, entendida como oportunidad de ocupar sucesivos puestos de trabajo de superior nivel o responsabilidad, es casi impracticable en el seno de cada Corporación, salvo en las de mayor dimensión, de modo que, a falta de movilidad interadministrativa, **la inmensa mayoría de los empleados locales carece en realidad de expectativas de carrera** en el ámbito público.
- En la mayoría de las Entidades Locales **es muy difícil aplicar los sistemas e instrumentos de gestión de recursos humanos**, concebidos para Administraciones más voluminosas, y que requieren el empleo de nuevas tecnologías aplicadas a la gestión de recursos humanos que no están al alcance de aquéllas. Por ejemplo, no tiene sentido aprobar planes de empleo en los pequeños municipios, que incluso tienen dificultades para aprobar periódicamente sus ofertas de empleo público y hasta para mantener actualizados sus registros de personal.
- La **negociación colectiva** de los empleados públicos plantea problemas peculiares en el ámbito local, ya sea porque en muchas Entidades no existe, o bien porque resulta difícil para cada Corporación, aisladamente considerada, hallar un equilibrio adecuado entre las exigencias del interés público y del servicio a los ciudadanos y las demandas de su personal.

– La singularidad que suponen los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Estos funcionarios tienen por misión realizar un control interno, profesional e independiente de legalidad y económico-financiero de las Entidades Locales. Estas funciones son imprescindibles en todo caso y difícilmente pueden garantizarse en las Entidades Locales de menor dimensión si no es por medio de funcionarios de carrera dotados de un estatuto que proteja su imparcialidad. Dicho lo cual, la regulación de este tipo de personal constituye, más bien, una pieza importante y diferenciada del régimen local, por lo que la Comisión considera oportuno que sea la legislación correspondiente la que aborde su estatuto propio, como ha sucedido hasta ahora.

Para JIMÉNEZ ASENSIO existe en un primer nivel “*un círculo de dirección política local*”, y en un segundo nivel inmediatamente inferior “*un círculo de gestión o dirección pública local*”. Si bien en el acceso al primer círculo debe imperar el criterio de “*racionalidad democrática*”, en cuanto al segundo debe prevalecer la “*racionalidad profesional*”, ambos deben tener una legitimidad basada en la eficacia. Diferenciar el espacio de intervención de la *dirección política* y el ámbito de actuación de la *dirección ejecutiva o de gestión* es tarea de primera importancia. La cuestión central en torno a los **funcionarios con habilitación nacional** se sitúa no tanto en su consideración o no como directivos públicos, cosa que a juicio de JIMÉNEZ ASENSIO está clara, sino en el modo de articulación de estos funcionarios directivos con el resto de personal de la dirección pública local¹⁰³.

La Ley 7/1985, concretó algo más lo dispuesto en la Ley 30/1984, y distinguía entre **funciones públicas reservadas a funcionarios de carrera**, mediante una enumeración abierta a su desarrollo por las Comunidades Autónomas, y **funciones públicas necesarias y reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional**. El artículo 92 de la LRBRL ha sido derogado por el EBEP¹⁰⁴:

¹⁰³ “La institucionalización de la función directiva no puede hacerse si no se parte claramente de la premisa de que entre ambos planos (política y administración) hay un importantísimo espacio decisional, propio de la función gerencial, cuya lógica de funcionamiento es distinta y que no puede ser ni invadido por la política ni ocupado por la administración. Es un espacio en el que convergen y se combinan necesariamente la racionalidad democrática con la racionalidad gerencial”. Rafael Jiménez Asensio: “La Dirección pública en la Administración local: los Funcionarios con Habilitación Nacional como Directivos públicos”, CUNAL, 1997, Madrid.

¹⁰⁴ “Quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta las siguientes disposiciones:

a) De la Ley de Funcionarios Civiles del Estado aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, los artículos 1, 2, 3, 4, 5.2, 7, 29, 30, 36, 37, 38, 39.2, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 68, 71, 76, 77, 78, 79, 80, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 102, 104 y 105.

b) De la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los artículos 3.2.e) y f); 6; 7; 8; 11; 12; 13.2, 3 y 4; 14.4 y 5; 16; 17; 18.1 a 5; 19.1 y 3; 20.1, a) b) párrafo primero, c), e) y g) en sus párrafos primero a cuarto, e i), 2 y 3; 21; 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos; 23; 24; 25; 26;

- *Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto Funcionario, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.*
- *Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional:*
 - a) *La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.*
 - b) *El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.*
- *La responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado.*

Esta misma distinción se mantenía en el Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública y se recoge en el EBEP, si bien en la Disposición Adicional Segunda¹⁰⁵.

29, a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7; 30.3 y 5; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera, 2 y 3, cuarta duodécima y decimoquinta, disposiciones transitorias segunda, octava y novena.

- c) La Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas excepto su artículo 7 y con la excepción contemplada en la disposición transitoria quinta de este Estatuto.
- d) La Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre incorporación a la función pública española de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea.
- e) De la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, el artículo 92 y el Capítulo III del Título VII.
- f) Del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, el Capítulo III del Título VII.
- g) Todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en este Estatuto". EBEP, Disposición Derogatoria Única.

¹⁰⁵ El Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria propuso la supresión de la Disposición adicional segunda, afirmando en su justificación: "Creemos que el marco adecuado para su regulación debe ser la futura Ley de Gobierno Local; como indica el informe para el estudio del Estatuto Básico del Empleado Público, se destaca la singularidad que suponen los funcionarios de Administración Local con

La Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, en sesión extraordinaria celebrada el día 16 de septiembre de 2006, propuso la supresión de la Disposición Adicional Segunda, al entender que el marco adecuado debía ser la futura Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, o, en su defecto, que no se considerase a los SITAL como “*funcionarios autonómicos*”¹⁰⁶.

En los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del Título X de la LRBRL y en los Cabildos Insulares Canarios regulados en la Disposición adicional decimocuarta, se aplican las siguientes normas¹⁰⁷:

- a) Las funciones reservadas en dicho Título a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional serán desempeñadas por **funcionarios de las subescalas que correspondan**, de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reglamentaria¹⁰⁸.

habilitación de carácter nacional, en atención que son ellos quienes tienen por misión realizar las imprescindibles funciones de control interno, profesional e independiente de legalidad y económico-financiero de las Entidades Locales, lo que supone que su regulación constituya una pieza importante y diferenciada del régimen local, que hace oportuna que sea la legislación correspondiente la que aborde su estatuto propio, como siempre ha ocurrido”. BOCG, SENADO, Serie II, núm. 85, de 21 de febrero de 2007.

¹⁰⁶ “La consideración de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local como funcionarios autonómicos no es admisible jurídicamente con el actual marco normativo ni con el previsto en el propio texto del Proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado.

Esta consideración, plasmada en la Ley Básica, que ha de desarrollarse por las CC.AA. crea una gran inseguridad jurídica, ya que puede suponer, perfecta y legalmente la integración o traspaso de los SITAL que podrían quedar incluidos en las Relaciones de Puestos de Trabajo de las CC.AA. y no de las Entidades Locales.

Coloca a los SITAL en una situación incómoda que puede suponer la desaparición de la Escala en el medio plazo, no por desconfianza hacia las CC.AA. y su gestión, sino porque no se justifica de ningún modo que sea un funcionario autonómico (que lógicamente dependería de su Comunidad Autónoma a nivel orgánico y funcional, y recibir de ella instrucciones de servicio) quien ejerza en el ámbito local un elenco de funciones que, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, tienen clara relevancia constitucional, configurándose como de “carácter básico” (STC 214/1989, de 21 de diciembre) en cuanto mediante su desempeño “se aspira y trata de conseguir la satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones locales” (STC 76/2003, de 23 de abril) y que constituyen la “la columna vertebral de la función pública local” (STC 235/2000, de 5 de octubre)”. Puede consultarse en www.cosital.es.

¹⁰⁷ LRBRL, Disposición Adicional Octava. Especialidades de las funciones correspondientes a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del Título X y en los Cabildos Insulares Canarios regulados en la Disposición adicional decimocuarta.

¹⁰⁸ La enmienda núm. 158, introducida por el Grupo Parlamentario Popular, argumentaba en su justificación:

“El proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del gobierno Local especifica las funciones del Secretario del Pleno, del Concejal-Secretario de la Junta de Gobierno Local y del titular del órgano de apoyo a este último, modificando las tradicionales funciones de secretaría reservadas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, Subescala de Secretaría, en los municipios de gran población. Ante la nueva distribución de estas funciones, se hace preciso, en aras de una mayor seguridad jurídica, clarificar qué órgano es el responsable de las funciones de fe pública en el resto de los casos no contemplados expresamente en el proyecto de Ley, dirigiéndose la enmienda a clarificar esta materia”.

- b) La provisión de los **puestos reservados a estos funcionarios** se efectuará por los sistemas previstos en el artículo 99 de esta Ley y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo y **requerirá en todo caso una previa convocatoria pública.**
- c) Las funciones que la legislación electoral general asigna a los Secretarios de los Ayuntamientos, así como la llevanza y custodia del registro de intereses de miembros de la Corporación, serán ejercidas por el Secretario del Pleno¹⁰⁹.
- d) Las funciones de fe pública de los actos y acuerdos de los órganos unipersonales y las demás funciones de fe pública, salvo aquellas que estén atribuidas al Secretario General del Pleno, al Concejal Secretario de la Junta de Gobierno Local y al Secretario del Consejo de Administración de las entidades públicas empresariales, serán ejercidas por **el titular del órgano de apoyo** al Secretario de la Junta de Gobierno Local, **sin perjuicio de que pueda delegar su ejercicio en otros funcionarios del Ayuntamiento**¹¹⁰.
- e) Las funciones que la legislación sobre contratos de las Administraciones públicas asigna a los Secretarios de los Ayuntamientos, corresponderán al titular de la asesoría jurídica, salvo las de formalización de los contratos en documento administrativo.
- f) El Secretario General del Pleno y el titular del órgano de apoyo al Secretario de la Junta de Gobierno Local, dentro de sus respectivos ámbitos de actuación, deberán remitir a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma copia o, en su caso, extracto, de los actos y acuerdos de los órganos decisorios del Ayuntamiento.

No obstante, mantenía la siguiente redacción:

“Las funciones reservadas por esta Ley en el Título X a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional serán desempeñadas por funcionarios de la categoría superior de las subescalas que correspondan, de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reglamentaria”.

¹⁰⁹ “A esto queda reducida la tradicional figura del Secretario (antes del Ayuntamiento) en los grandes municipios españoles. Ya no se podrá utilizar en ellos esa tradicional denominación, porque, legalmente, en estos municipios la figura ha desaparecido”. José Antonio López Pellicer: “Sobre la reforma y modernización de la Administración Local”, *El Consultor*, nº 23/24, 15/30 de diciembre de 2003, p. 3.957.

¹¹⁰ “La Ley de Modernización suprime una institución milenaria en los municipios: el Secretario del Ayuntamiento. Desde los orígenes del municipio existe la figura del fedatario. (...) Seguramente que Isturiz, político, gaditano, comerciante y masón, Presidente que fue de las Cortes y del Consejo de Ministros en el siglo pasado habrá esbozado una amplia sonrisa (quizá se le note en el cuadro obrante en el Palacio de las Cortes). Por fin su tesis ha prosperado “nada ha entorpecido tanto la marcha de nuestra revolución, decía tan ilustre prócer de la Patria, como la permanencia de los Escribanos en los Concejos. Todo Ayuntamiento en que haya un Escribano jamás hará nada”. Proponía en las Cortes en 1822 designar como Secretario a un Concejal elegido a pluralidad de votos. Esta es la solución que ofrece la Ley de Modernización (...)” Esteban Corral García: “¿Modernización del Gobierno Local?”, *El Consultor*, nº 23/24, 15/30 de diciembre de 2003, p. 3.961.

La legislación andaluza de desarrollo del EBEP deberá establecer, partiendo de los criterios generales recogidos en el artículo 9.2, las funciones que se reservarán a los funcionarios públicos y, en consecuencia:

- a) Los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral (art. 11.2 EBEP).
- b) La determinación de los puestos de trabajo de funcionarios a los que pueden acceder los ciudadanos de los Estados miembros de la UE (art. 57.1 EBEP).
- c) La determinación de los puestos de trabajo de personal laboral a los que podrán acceder los extranjeros con residencia legal en España (art. 57.4 EBEP).

La reserva de **puestos de trabajo** a funcionarios de carrera es posible efectuarla tanto mediante la enumeración de las funciones atribuidas a los mismos, como de la enumeración de las que puede desempeñar el personal laboral, técnicas que el Tribunal Constitucional ha declarado ajustadas a la CE¹¹¹.

¹¹¹ “A la luz de la doctrina constitucional expuesta ha de ser examinada la duda de constitucionalidad que al órgano judicial le suscita el art. 92.2 LBRL. El precepto en cuestión, antes transcrito, enumera en su primer inciso una serie de funciones, que expresamente califica como públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente al personal sujeto al estatuto funcional. Tales funciones son las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y las de contabilidad y tesorería, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 92.3 LBRL, son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Este elenco inicial se completa en el segundo inciso del precepto, al que se circunscribe la duda de constitucionalidad, con la consideración de que también son funciones públicas y, por lo tanto, han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional, “en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad o independencia en el ejercicio de la función”.

Cierte es que respecto a las funciones no calificadas en la LBRL como necesarias en todas las corporaciones locales el precepto cuestionado no especifica qué concretas funciones han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional, remitiendo su determinación al desarrollo del mismo. Sin embargo, tal remisión, limitada a la clase de funciones referida, no puede estimarse incondicionada o carente de límites pues en el propio precepto se disponen los criterios o parámetros que han de inspirar en su desarrollo la determinación de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos, cuales son la garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública. Criterios que, aunque genéricos en su formulación, poseen un contenido que es susceptible de ser delimitado en cada caso en concreto en atención a las características de la función o puesto de trabajo del que se trata e imponen, por lo tanto, una efectiva sujeción en la determinación de las concretas funciones, no calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, que han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional.

Es más, considerando en su totalidad el art. 92.2 LBRL, y no aislando, como se hace en el Auto de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, su segundo inciso, el precepto contiene, como señala en su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, una determinación material que sería, por sí, suficiente de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos y, a sensu contrario, de las que no pueden ser encomendadas al personal contratado, el cual no podrá ocupar aquellos puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de las funciones enumeradas en el primer inciso del art. 92.2 LBRL, esto es, las que impliquen ejercicio de autoridad y las calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, ni las que se exijan para mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública.

A lo que hay que añadir que para poder afirmar que se ha vulnerado la reserva de Ley ex art. 103.3 CE habría que tomar en consideración, no sólo la legislación básica en él contenida, sino también la de desarrollo.

ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO 2007	
PROYECTO 8 de septiembre de 2006	BOE 13 de abril de 2007
<p>Disposición adicional segunda. Funcionarios autónómicos con habilitación de carácter estatal.</p> <p>1. Funciones públicas en las Corporaciones Locales:</p> <p>1.1. Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.</p> <p>1.2. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo. • El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación. <p>2. La escala de funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas:</p> <p>a) Secretaría a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.a).</p> <p>b) Intervención-Tesorería a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.b).</p> <p>c) Secretaría-Intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los apartados 1.2.a) y 1.2.b), salvo la función de tesorería.</p> <p>Los funcionarios de las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.</p>	<p>Disposición Adicional Segunda. Funcionarios con habilitación de carácter estatal.</p> <p>1. Funciones públicas en las Corporaciones Locales:</p> <p>1.1. Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería¹¹².</p> <p>1.2. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo. • El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación. <p>2. La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas:</p> <p>a) Secretaría a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.a).</p> <p>b) Intervención-Tesorería a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.b).</p> <p>c) Secretaría-Intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los apartados 1.2.a) y 1.2.b), salvo la función de tesorería.</p> <p>Los funcionarios de las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.</p>

Fuente: BOCG y BOE.

Hay que concluir, pues, que el art. 92.2 LBRL no vulnera la reserva de Ley que establece el art. 103.3 CE, debiendo ser desestimadas en este extremo las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, sin que a tal conclusión pueda oponerse la valoración más positiva que por la Sala proponente le merece la técnica utilizada por el legislador al dar en la Ley 23/1988, de 28 de julio, nueva redacción al art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que la empleada al redactar el art. 92.2 LBRL, pues el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, ni el Tribunal Constitucional es Juez de la corrección técnica (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2)". STC 37/2002, de 14 de febrero de 2002, FJ 6.

¹¹² Ha desaparecido la coletilla del primitivo artículo 92 de la LRBRL: “y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reservan a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

| CAPÍTULO TERCERO

EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

- El nivel directivo público es un espacio de confluencia entre *política* y *Administración* que puede ordenarse en base a varias fórmulas posibles.
- El personal directivo de las **Agencias Administrativas** se regirá por los mismos **principios** que el **personal directivo profesional** de las Administraciones Públicas.
- La regulación básica del **personal directivo profesional** la introduce el EBEP para todas las Administraciones Públicas y debe ser desarrollada por la legislación autonómica.

A) LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS

1. Modelos de Dirección pública.

En la UE se han llevado a cabo diferentes reformas tendentes a regular la definición de la **Dirección pública** y las condiciones de su ejercicio: los procesos de *profesionalización*, de *gobernanza* o de *leadership*, son las respuestas para modernizar la función directiva en las Administraciones de los Estados. El nivel directivo

es un espacio de confluencia ente *política* y *Administración* que puede ordenarse en base a varias fórmulas posibles¹¹³.

– En el **Reino Unido**, se creó en 1996 el *Senior Civil Service* que incorpora a los 3.000 cargos superiores de la Administración británica. Los cargos del SCS son evaluados mediante un sistema de valoración de puestos y tienen una retribución variable por rendimiento. Su política salarial depende de una oficina que responde ante el Primer Ministro. El modelo del Reino Unido presenta tres caracteres que lo hacen singular:

- Es un modelo **profesional** erigido sobre la imparcialidad política.
- Es un modelo de base **contractual**.
- Es un modelo “*abierto*”.

– En **Italia**, la reforma de 1993 llevó a cabo la creación de la *Dirigenza Publica* pretendiendo diferenciar la dirección política y la administrativa con el objetivo de reforzar la autonomía de los **Directivos públicos** respecto del poder político. El régimen jurídico que resulta del actual diseño de la *dirigenza* italiana distingue entre dos momentos básicos en el marco de la relación que el Directivo entabla con la Administración: primero, el acceso a la categoría directiva (el “*ser*” Directivo), y segundo, el desempeño en dicho nivel de funciones directivas (el “*ejercer*” de Directivo). El acceso, que se articula de muy diversas maneras, concluye con la firma de un contrato laboral entre Dirigente y Administración. Un contrato que habilita al Dirigente para formar parte de la categoría directiva y que se regula por la normativa civil y laboral que resulte de aplicación. Sin embargo, para “*ejercer*” efectivamente como Directivo, el Dirigente –que ya lo es–, debe ser objeto por parte de la Administración (titular del órgano político) de la atribución de una tarea o un encargo directivo (*incarichi dirigenziali*) que posee naturaleza jurídica pública y que, por consiguiente, se va regir por el Derecho que le es propio: el Derecho Administrativo¹¹⁴.

El régimen jurídico de la *dirigenza* ha evolucionado mucho en apenas cincuenta años. De un régimen típicamente estatutario y funcionarial (como era el contenido en el *Testo Unico* de 1957), hemos pasado a una **privatización-laboralización** del sistema *dirigenziale*.

¹¹³ Véase Koldo Echebarría, Rafael Jiménez Asensio y Francisco Longo, “Modelos de función directiva en las Administraciones comparadas”, en AA.VV. (Longo, F y Zafra, M. coord.): *Pensar lo público*, en particular las pp. 599 a 604, 2000, Edit. CEMCI, Granada.

¹¹⁴ Véase E. Barusso: *Il direttore generale. Nomina e revoca, competenze e responsabilità*, 1998, Dott. A. Giuffré Editore, S.p.A. Milano.

- En **Holanda**, la reforma de 1995 creó el denominado *Alto Servicio Civil* que integra los cargos de nivel superior del Gobierno central y regula la promoción, movilidad y condiciones de trabajo de los **Directivos**.
- En **Francia** el modelo directivo es un modelo de equilibrios entre el principio de dirección política del Gobierno y la noción de neutralidad de los servidores públicos. Equilibrios de los que resulta un régimen jurídico directivo profundamente heterogéneo que constituye un *rara avis* desde el punto de vista de las relaciones entre *política* y *Administración*. Un modelo de base funcionarial, corporativo y elitista, en el que la *Alta Administración* ocupa cotas de poder político y económico tan significativas que, al contrario de lo que acontece en otros países, se puede hablar de una “*funcionarización de la política*”¹¹⁵.
- En **España**, la LOFAGE es la norma de referencia para la definición del ámbito propio de la **función directiva pública** al establecer un principio de **profesionalización** de la AGE en virtud del cual los **Subsecretarios** y **Secretarios Generales Técnicos**, en todo caso, y los **Directores Generales**, con carácter general, son *Altos Cargos con responsabilidad directiva* y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. El nivel directivo profesional de la Administración General del Estado comienza en las **Subdirecciones Generales**. El modelo directivo español se caracteriza por tres rasgos principales:
 - Es un modelo *incierto*.
 - Es un modelo *politizado*.
 - Es un modelo *esencialmente cerrado y funcionarial*.

Es *un modelo incierto* y lo es tanto por carecer de un sujeto definido como por no existir un régimen jurídico directivo en sentido estricto. Es *un modelo politizado* porque no existe en el diseño directivo de nuestro país una nítida separación entre la *política* y la *Administración*. Consecuencia de ello, la voluntad política condiciona, casi por completo, los elementos básicos del régimen jurídico directivo, esto es: el acceso, el ejercicio y el cese. Es *un modelo cerrado y funcionarial* porque el acceso horizontal de “personal externo” a los puestos de vértice de la Administración constituye un *rara avis*. **Profesionalizar**, por el contrario, es repensar el régimen directivo de manera tal que sus elementos básicos (acceso, ejercicio

¹¹⁵ Véase Rafael Jiménez Asensio: “*Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones públicas*”, en RVAP, nº 32, pp. 73 a 100, 1999.

y cese) se hagan depender de **criterios objetivos** relacionados con la eficacia, la eficiencia y la calidad¹¹⁶.

La CE ha previsto que la función directiva se ejerza por dos grupos de personas:

- Las que ejercen funciones de gobierno. Tienen como referencia esencial la **legitimación política** directa o indirecta en su acceso (los *Altos Cargos* con responsabilidades directivas).
- Las que no ejercen funciones de gobierno. Responden a criterios puramente **profesionales**. Su régimen jurídico debe respetar los principios del artículo 103.3 CE (los *Directivos* profesionales).

La Ley 30/1984, las leyes de función pública de las Comunidades autónomas o la propia Ley 7/1985, reguladora de las bases del Régimen Local, no regularon la **función directiva**. En la Administración Pública española los puestos de naturaleza directiva o estaban reservados al mundo de la política, con lo que su provisión se realizaba en base a criterios de confianza política exclusivamente, o estaban reservados a determinados funcionarios públicos, con lo que se realizaba su provisión por el sistema de **libre designación**. La Ley 23/1988, que reforma la Ley 30/1984, tras la STC 99/1987, reconoce la existencia de **puestos de naturaleza directiva** en la función pública, si bien acabarían cubriéndose por el sistema de libre designación.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la LOFAGE otorga la condición de “*Altos Cargos*” a los “*órganos superiores*” y a determinados “*órganos directivos*”, excluyendo a los **Subdirectores Generales** y asimilados¹¹⁷.

¹¹⁶ Véase Luis Francisco Maeso Seco: “Una aproximación al régimen jurídico de los Directivos Públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España”, *Informe para la Comisión de Estudio sobre la situación actual y perspectivas de la Administración General del Estado* (2006).

¹¹⁷ “1. La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.

2. En la organización central son **órganos superiores** y **órganos directivos**:

A) Órganos superiores:

a) Los Ministros.

b) Los Secretarios de Estado.

B) Órganos directivos:

a) Los Subsecretarios y Secretarios generales.

b) Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.

c) Los Subdirectores generales.

La LOFAGE resalta expresamente en su Exposición de Motivos que “*Además a los Subdirectores Generales, órganos en los que comienza el nivel directivo de la Administración General del Estado, también la Ley les dispensa un tratamiento especial para subrayar su importancia en la estructura administrativa*”¹¹⁸.

La introducción en España a finales del siglo XX de las **políticas de modernización** supone la importación de técnicas de gestión del sector privado hacia el sector público y la consecuente revalorización del trabajo directivo, hasta el reconocimiento legal del personal directivo profesional en el EBEP. No hay *management* sin *managers*¹¹⁹.

3. En la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector general.

4. En la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

5. Los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados.

6. Todos los demás órganos de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

7. Los estatutos de los Organismos públicos determinarán sus respectivos órganos directivos.

8. Corresponde a los órganos superiores establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución.

9. Los Ministros y Secretarios de Estado son nombrados de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente.

10. Los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones:

- La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada.
- La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria”.

LOFAGE, artículo 6, Órganos superiores y órganos directivos.

¹¹⁸ “Como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la Ley consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado en cuya virtud los Subsecretarios y los Secretarios Generales Técnicos, en todo caso, y los Directores Generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior”. LOFAGE, Exposición de Motivos.

¹¹⁹ “Seguidamente el Estatuto Básico define las clases de empleados públicos –funcionarios de carrera e interinos, personal laboral, personal eventual– regulando la nueva figura del personal directivo. Este último está llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos. Aunque por fortuna, no han faltado en nuestras Administraciones funcionarios y otros servidores públicos dotados de capacidad y formación directiva, conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países vecinos”. EBEP, Exposición de motivos.

MODELO LOFAGE		
ÓRGANOS SUPERIORES Y ÓRGANOS DIRECTIVOS		
Gobierno	Presidente del Gobierno Vicepresidentes Ministros	
Órganos de colaboración del Gobierno	Secretarios de Estado Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios Secretariado del Gobierno Gabinetes: – Del Presidente – De los Vicepresidentes – De los Ministros – De los Secretarios de Estado	
Alta Administración	Órganos superiores	Ministros Secretarios de Estado
	Órganos directivos	Subsecretarios Secretarios Generales Secretarios Generales Técnicos Directores Generales Subdirectores Generales
	Órganos directivos territoriales	Delegados del Gobierno Subdelegados del Gobierno

Fuente: Jiménez Asensio.

MODELO LOFAGE	
ALTOS CARGOS	
– Tienen la consideración de Altos cargos	Ministros Secretarios de Estado Subsecretarios Secretarios Generales Secretarios Generales Técnicos Directores Generales Delegados del Gobierno
– No tienen la consideración de Altos cargos	Subdirectores Generales Subdelegados del Gobierno

Fuente: Jiménez Asensio.

JIMÉNEZ ASENSIO sostiene que la institucionalización efectiva de “*un tercer espacio*”, entre la política y la administración, que denomina la *dirección pública profesional*, es lo que mejorará el rendimiento institucional de nuestras organizaciones públicas. Para conseguirlo necesitamos políticos convencidos de que *invertir en función directiva es una reforma estructural de primer relieve para*

*situar a su ciudad en una posición preferente en un entorno globalizado y cada vez más competitivo*¹²⁰.

El soporte sobre el que se asentará la dirección pública profesional en las Administraciones Públicas en el futuro inmediato lo ha definido ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA: *un nuevo marco de responsabilidad para la gestión pública inspirado en valores de racionalidad económica*¹²¹.

Por lo tanto, el **modelo profesional de dirección pública** se tiene que basar principalmente en un reclutamiento por mérito y capacidad, así como en la responsabilidad por los resultados.

MODELOS DE DIRECCIÓN PÚBLICA	
MODELOS	CARACTERÍSTICAS
BUROCRÁTICO	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema “cerrado” de función directiva. - Paradigma de la “profesionalización”. - Limitaciones: no admite entrada de “externos”. - Rigideces: los puestos directivos se ejercen con carácter vitalicio. - Ejemplo: Gran Bretaña (antes de la reforma “Next steps”).
POLITIZADO	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de provisión de puestos directivos enteramente abierto a criterios políticos. - Confianza política y discrecionalidad absoluta en la provisión. - Debilidades del sistema: “imagen pública” pésima. No mide capacidades sino fidelidades. - Ejemplos: Europa meridional y Latinoamérica.
GERENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de una estructura directiva intermedia entre el ámbito político y el administrativo. - Ingreso en los puestos directivos o en la estructura por medio del principio de mérito. - Flexibilidad del sistema: puede combinar el principio de mérito con ciertos elementos de discrecionalidad. - Objetivos: seleccionar directivos; estructura abierta; evaluación por objetivos; responsabilidad.

Fuente: Jiménez Asensio, R.: *ALTOS CARGOS...*, op. cit., p. 348.

¹²⁰ Véase Rafael Jiménez Asensio: “Los Directivos Públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)”, ponencia presentada en el *II Congreso de Gestión Pública*, 2006, Barcelona.

¹²¹ “La función gerencial exige un directivo profesional que no puede ser sólo un administrador, que únicamente maneja recursos (financieros, de personal, organizativos, jurídicos), sino que es un gerente que fundamentalmente gestiona políticas públicas, lo cual supone una problemática mucho más amplia y compleja que la de la simple administración de recursos”. Koldo Echebarria Ariznabarreta: “La función gerencial en las Administraciones Públicas. Particularidades de la Gestión Pública”, en AA.VV.: *Pensar lo público*, Francisco Longo-Manuel Zafra Víctor (Coord.), pp. 421-422, 2000, Cemci, Granada.

2. La función directiva en el proyecto de Estatuto de la Función Pública de 1999.

El Estatuto Básico de la Función Pública debía ser el instrumento para avanzar en la diferenciación entre “*funciones políticas*” y “*funciones directivas*”. Sin embargo, en el Proyecto de 1999 no era así, con lo que, entre otras cosas, persistía la confusión entre los *Altos cargos* y los *Directivos públicos*, con lo que seguían teniendo ambos un sistema de acceso o de cese basados en la confianza política y no en la profesionalidad.

El anteproyecto de Ley reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública, de 20 de octubre de 1997, dedicaba el Capítulo IX a la función directiva profesional, residenciando la función en un *órgano* diferenciado de los *puestos de trabajo*, a cubrir exclusivamente entre funcionarios hasta un cierto nivel.

El Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Estatuto de la Función Pública, de 4 de junio de 1998, señalaba que “*El anteproyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública introduce por primera vez ciertas previsiones en relación a la función directiva profesional en las Administraciones Públicas. A este respecto destaca la Exposición de Motivos que el Estatuto pretende avanzar decididamente en el camino de la profesionalización de la Función Pública directiva*”.

Toda novedad por sí sola merece ya un reconocimiento positivo, no obstante su parquedad y lindes poco definidos. Resulta evidente que la complejidad y dimensión de las Administraciones Públicas requiere hoy para su gestión eficiente directivos profesionales. La conciencia de tal necesidad ha llevado precisamente a las Administraciones de los países del entorno europeo a dedicar en sus programas de modernización una especial atención al estrato directivo o alta función pública (iniciativa “Next Steps” en el Reino Unido, reforma de la “dirigenza” en Italia...).

La regulación proyectada no opta por un modelo o sistema cerrado de función pública directiva ejercida en exclusiva por funcionarios de carrera, sino que se muestra abierto a la procedencia externa de los directivos. Tal posibilidad hace que esta regulación exceda de las bases del régimen estatutario de “los funcionarios públicos”, si bien tiene sentido su inclusión sistemática en el concepto más amplio de Estatuto de “la Función Pública” (aunque no se califica expresamente de “pública” la función directiva profesional). Se sientan así los principios básicos y mínimos de un sistema mixto de función directiva cuyo desarrollo se confía a las Leyes correspondientes para cada Administración Pública.

Artículo 35. Principios.

En cuanto a la regulación concreta de la cuestión, se observa de inmediato la concepción orgánica más que material de la función directiva profesional y su inspiración –también terminológica– en la Ley 6/1997, de 14 de abril, (LOFAGE), sin perjuicio de la remisión a las correspondientes Leyes de organización y funcionamiento de cada Administración Pública. Los apartados 1 y 2 del artículo de referencia son claro exponente de ello, pese a los recortes sufridos en su expresividad (no se habla de “la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada” del artículo 6.10.a) de la LOFAGE). La referencia del apartado 2 al sometimiento de los titulares de los órganos directivos al control y evaluación de la gestión desarrollada, además de imprescindible y con mayor razón en este caso, no constituye algo excepcional en la filosofía del Estatuto, dada su pretensión de generalizar los sistemas de evaluación.

Son de escasa calidad –rutinarias y poco imaginativas– las formulaciones del apartado 1, que vienen a decir que la función directiva se ejerce por los titulares de órganos directivos y que son órganos directivos los considerados como directivos en las Leyes.

El Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública de 1999 contenía modificaciones significativas al texto de los apartados 3 y 4 del anteproyecto, que se refundían en uno solo y figuraban transcritos en el apartado 3.

LEY DEL ESTATUTO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (1999)	
ANTEPROYECTO 20 de octubre de 1997	PROYECTO 5 de julio de 1999
<p>CAPÍTULO IX. Función directiva profesional.</p> <p>Artículo 35. Principios.</p> <p>1. La función directiva profesional de las Administraciones Públicas se ejerce por los titulares de los órganos de tal naturaleza.</p> <p>Son órganos directivos los que desarrollan y ejecutan los planes de actuación de la organización establecidos por cada Administración Pública.</p> <p>2. Los titulares de los órganos directivos están sometidos al control y evaluación de la gestión desarrollada y sujetos a responsabilidad por dicha gestión ante el órgano superior o directivo competente.</p> <p>3. Los titulares de los órganos directivos se nombran entre los funcionarios del Grupo Primero que cumplan los requisitos que cada Administración Pública establezca, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia.</p> <p>4. Las Administraciones Públicas establecerán los puestos directivos de rango igual o superior a Director General que podrán ser provistos también por quienes no tengan la condición de funcionarios, respetándose siempre los criterios de competencia profesional y experiencia.</p> <p>5. El procedimiento de provisión de puestos directivos, régimen de permanencia y cese se establecerá por cada Administración Pública en norma con rango de Ley.</p>	<p>CAPÍTULO IX. Función directiva profesional.</p> <p>Artículo 35. Principios.</p> <p>1. La función directiva profesional de las Administraciones Públicas se ejerce por los titulares de los órganos de tal naturaleza.</p> <p>Son órganos directivos los considerados como tales en las Leyes de organización y funcionamiento de cada Administración Pública.</p> <p>2. Los titulares de los órganos directivos están sometidos al control y evaluación de la gestión desarrollada y sujetos a responsabilidad por dicha gestión ante el órgano superior o directivo competente.</p> <p>3. Cuando la titularidad de los órganos directivos recaiga en quienes posean la condición de funcionarios de carrera, atendiendo siempre a criterios de competencia profesional y experiencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 53.1.a), podrán permanecer en situación de servicio activo, de acuerdo con las condiciones y requisitos que a tal efecto se establezcan por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En todo caso les serán de aplicación los principios de la carrera profesional previstos en el capítulo XI de esta Ley.</p> <p>4. El procedimiento de provisión de puestos directivos, régimen de permanencia y cese se establecerá para cada Administración Pública en norma con rango de Ley.</p>

Fuente: Elaboración propia. Textos del Boletín Oficial de las Cortes Generales.

B) EL PERSONAL DIRECTIVO DE LAS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS

La Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos pretende implantar un nuevo modelo y una nueva cultura de gestión que, frente al modelo tradicional burocrático, válido básicamente para el ejercicio de las competencias reguladoras de la Administración, ponga el acento en los valores de eficacia,

eficiencia y calidad, tendiendo a subrayar una **legitimación por resultados** que permita lograr una Administración más operativa y que responda mejor a las necesidades reales del ciudadano. Este nuevo enfoque organizativo y funcional de nuestros Organismos Públicos se estructura en torno a seis **principios básicos de gestión**¹²²:

- En primer lugar, la **transparencia de los servicios públicos**, de manera que el ciudadano pueda visualizar fácilmente quiénes son los Organismos responsables de cada uno de los servicios públicos y cuáles son los compromisos que asumen dichos Organismos en la prestación de estos servicios.
- En segundo lugar, la **implantación de un sistema de gestión por objetivos**, mediante el cual se establezcan mecanismos que permitan que los controles departamentales sobre los organismos responsables de la gestión se focalicen en los **productos y resultados** concretos que previamente se han planificado y cuantificado mediante los correspondientes indicadores de gestión.
- En tercer lugar, la **autonomía de gestión y responsabilización de los gestores por resultados**, de modo que los **directivos públicos** se sientan verdaderamente responsables de los resultados de su actividad, para lo cual deben disponer del necesario nivel de autonomía sobre los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos.
- En cuarto lugar, la **potenciación de los mecanismos de planificación y de diseño de políticas y distribución de los distintos niveles de responsabilización**, de manera que, por una parte, en los Departamentos Ministeriales se potencien los instrumentos de diseño de estrategias, formulación de políticas y control de resultados, con el consiguiente nivel de responsabilidad en estas áreas (responsabilidad política), trasladándose la responsabilidad gestora a las organizaciones autónomas, responsables de la prestación de los servicios (responsabilidad operativa).
- En quinto lugar, la **cooperación interadministrativa y participación institucional**, lo que conlleva la articulación de mecanismos de colaboración y de cooperación entre los distintos niveles de administración, y entre éstos y los agentes sociales para hacer frente a desafíos cada vez más complejos.

¹²² Francisco Javier Velázquez López, Secretario General para la Administración Pública, MAP, “Nuevos Modelos de Gestión y Organización Administrativa: Las Agencias Estatales”, Santander, 6 de julio de 2006, Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

- En sexto, y último lugar, **la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios**, dotando a la Administración General del Estado de un instrumento (la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios) que permitirá evaluar el nivel de eficacia con el que se prestan los servicios públicos y el grado de satisfacción de ciudadanos, agentes económicos y sociedad en general en relación con el funcionamiento de las organizaciones públicas.

1. El personal directivo de las Agencias Estatales.

El artículo 23 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de **Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos**, regula el **personal directivo** de las Agencias Estatales estableciendo los **principios** por los que se regirá¹²³:

- Es el que ocupa los **puestos de trabajo** determinados como tales en el Estatuto de las mismas **en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas**.
- Es nombrado entre titulados superiores, **preferentemente funcionarios**, por su Consejo Rector a propuesta de sus órganos ejecutivos, **mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia**.
- Los órganos de selección especializados formularán propuesta motivada al Director de la Agencia Estatal, incluyendo tres candidatos para cada puesto a cubrir.
- El personal directivo de las Agencias cuando tenga la condición de **funcionario** permanecerá en la situación de **servicio activo** en su respectivo Cuerpo o Escala o en la que corresponda con arreglo a la legislación laboral si se trata de personal de este carácter.

¹²³ “En materia de personal es de destacar el mantenimiento del modelo general de función pública –evitándose así las transformaciones forzadas al régimen de personal laboral que han sido frecuentes en recientes procesos de configuración de Organismos Públicos– pero con mayores niveles de autonomía en la ordenación y provisión de los puestos de trabajo, la vinculación de la parte variable de las retribuciones a la productividad y cumplimiento de objetivos y, por último, la inclusión de la categoría de **personal directivo** de las Agencias Estatales que **se proveerá mediante procesos internos de selección**.”

En cuanto a los procedimientos de selección y de provisión de puestos de trabajo, la Ley, además de garantizar su transparencia y la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, recoge previsiones expresas que garantizan el acceso al empleo público de las personas con discapacidad, de acuerdo con las condiciones que, al respecto, están establecidas en el Real Decreto 227/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad”. Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, Exposición de motivos.

- El Estatuto de las Agencias Estatales puede prever **puestos directivos de máxima responsabilidad** a cubrir, en régimen laboral, mediante contratos de **alta dirección**.
- El personal directivo está sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a **evaluación** con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, **responsabilidad** por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.
- El personal directivo percibe una parte de su retribución como **incentivo de rendimiento**, mediante el complemento correspondiente que valore la productividad, de acuerdo con los criterios y porcentajes que se establezcan por el Consejo Rector, a propuesta de los órganos directivos de la Agencia Estatal.

El Estatuto de la **Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios**, establece que los **puestos directivos** de la Agencia de Evaluación, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas, son los siguientes¹²⁴:

- Los de Director de Departamento.
- Los de Director de División.
- El de Secretario del Consejo Rector.

El personal directivo es **nombrado** y **cesado** por el Consejo Rector a propuesta del Presidente, **atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia**, entre titulados superiores, que serán **funcionarios**, y mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad, salvo las Divisiones dependientes de la Presidencia de la Agencia, aplicándose a los titulares de los Departamentos y de las Divisiones lo dispuesto en la Disposición adicional segunda:

- Los titulares de los Departamentos de la Agencia percibirán **el complemento de destino correspondiente a los puestos de trabajo de nivel 30**.
- Las Divisiones dependientes de la Presidencia de la Agencia se cubrirán, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 23.3 de la Ley de Agencias Estatales, en régimen laboral, mediante **contratos de alta dirección**, entre titulados superiores atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia.

¹²⁴ Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, artículo 26.

– Los titulares de las Divisiones, en el supuesto de ser funcionarios, tendrán el nivel de complemento de destino que se determine en la Relación de Puestos de Trabajo de la Agencia.

Sin embargo, en ningún sitio se aclara que el cese sólo se pueda producir en función de resultados desfavorables y no como consecuencia de una decisión discrecional.

ÓRGANOS Y ADMINISTRACIÓN DE LAS AGENCIAS ESTATALES	
ESTRUCTURA	DENOMINACIÓN
ÓRGANOS DE GOBIERNO	– Presidente – Consejo Rector
ÓRGANO EJECUTIVO	– Director
PERSONAL DIRECTIVO	– Director de Departamento. – Director de División. – Secretario del Consejo Rector.

El órgano ejecutivo de las Agencias es el Director, aunque los Estatutos podrán determinar, en función de las características propias de cada Agencia, la asunción por parte del Presidente de las funciones atribuidas al Director¹²⁵.

¹²⁵ “Artículo 14. El Director.

1. El Director de la Agencia es el responsable de la dirección y gestión ordinaria de la Agencia y ejerce las competencias inherentes a dicha dirección, las que se le atribuyen expresamente en la Ley de Agencias Estatales y las establecidas en este Estatuto. Será nombrado y separado por el Consejo Rector a propuesta del Presidente.

2. El Director de la Agencia tendrá la consideración de alto cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2.e) de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, con los efectos que se recogen en la misma y aquellos otros que le sean aplicables en relación con dicha consideración.

3. El Director/a de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo deberá reunir los requisitos siguientes:

- Poseer la nacionalidad española.
 - Estar en posesión de un título superior universitario.
4. Para su nombramiento, se tendrán en cuenta especialmente los siguientes criterios:
- Conocimientos y experiencia en materia de desarrollo y cooperación.
 - Experiencia internacional, valorándose especialmente la adquirida en países en desarrollo.
 - Capacidad para dirigir equipos humanos, alcanzar consensos y resolver conflictos.
 - Experiencia en puestos directivos”.

Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2007, p. 48.337.

2. El personal directivo de las Agencias de la Junta de Andalucía.

2.1. Agencias administrativas.

Las Agencias administrativas son entidades públicas que se rigen por el Derecho Administrativo, a las que se atribuye, en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de promoción, prestaciones, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas.

Las Agencias administrativas se rigen por el mismo régimen jurídico de personal, presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad que el establecido para la Administración de la Junta de Andalucía. Para el desarrollo de sus funciones dispondrán de las potestades públicas que tengan expresamente atribuidas por sus estatutos¹²⁶.

Las personas titulares de las presidencias, direcciones o asimilados de las Agencias administrativas serán nombradas y separadas libremente por el Consejo de Gobierno y tienen la consideración de *Altos Cargos a efectos de la normativa sobre incompatibilidades que sea de aplicación*. La persona titular tendrá atribuidas en materia de gestión de recursos humanos las facultades que le asigne la normativa específica.

El personal al servicio de las Agencias administrativas será funcionario, laboral o, en su caso, estatutario, en los mismos términos que los establecidos para la Administración de la Junta de Andalucía. No obstante, la Ley de creación podrá establecer excepcionalmente peculiaridades del régimen de personal de la Agencia en las materias de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal¹²⁷.

2.2. Agencias públicas empresariales.

Las Agencias públicas empresariales son entidades públicas a las que se atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

¹²⁶ Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 65.

¹²⁷ Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 67.

Las Agencias públicas empresariales se adscriben a una Consejería o a una Agencia administrativa. Excepcionalmente pueden adscribirse a otra Agencia pública empresarial cuyo objeto consista en la coordinación de varias de ellas¹²⁸.

El personal de las Agencias públicas empresariales se rige en todo caso por el Derecho Laboral. Será seleccionado mediante convocatoria pública, basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Es **personal directivo** de las Agencias públicas empresariales el que ocupa **puestos de trabajo** determinados como tales en los estatutos, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas. Su régimen jurídico será el previsto en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La determinación y modificación de las condiciones retributivas, tanto del **personal directivo** como del resto del personal de las Agencias públicas empresariales, requerirán el informe previo y favorable de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda. Estas Consejerías efectuarán, con la periodicidad adecuada, controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y de la gestión de los recursos humanos, conforme a los criterios previamente establecidos por las mismas¹²⁹.

2.3. Agencias de régimen especial.

Las Agencias de régimen especial son entidades públicas a las que se atribuye cualesquiera de las actividades mencionadas (actividades de promoción, prestaciones, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas, o bien, actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación), **siempre que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad** y requieran especialidades en su régimen jurídico.

Las Agencias de régimen especial se rigen por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos

¹²⁸ Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 68.

¹²⁹ Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 70.

específicamente regulados en esta Ley, en sus estatutos, en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás disposiciones de general aplicación. Las Agencias de régimen especial se adscriben a la Consejería competente por razón de la materia.

El personal de las Agencias de régimen especial se rige por el Derecho Laboral. No obstante, **las funciones que impliquen ejercicio de autoridad serán desempeñadas por personal funcionario**, que se regirá por la normativa aplicable en materia de función pública.

Las Agencias de régimen especial dispondrán de competencias en materia de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción, provisión de puestos y movilidad de su personal, con arreglo a lo siguiente:

- a) La oferta de empleo de la Agencia se integrará en la correspondiente oferta de empleo público de la Administración de la Junta de Andalucía.
- b) La selección del personal se realizará mediante convocatoria pública, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, respetando la reserva en el acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Las Agencias seleccionarán a su personal laboral a través de sus propios órganos de selección. Las convocatorias de selección de personal funcionario se efectuarán por la Consejería a la que se encuentre adscrita la Agencia y, excepcionalmente, por la propia Agencia, previa autorización, en todo caso, de la Consejería competente en materia de función pública.

Los conceptos retributivos del personal funcionario de los órganos de régimen especial serán los establecidos en la normativa de función pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus cuantías se determinarán en el marco del correspondiente contrato de gestión, de conformidad con lo establecido en dicha normativa y en la correspondiente Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las condiciones retributivas del personal laboral serán las determinadas en el convenio colectivo de aplicación y en el respectivo contrato de trabajo y sus cuantías se fijarán de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior de este apartado. La cuantía de la masa salarial destinada al **complemento de productividad** o concepto equivalente del personal laboral estará en todo caso vinculada al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el contrato de gestión.

Es **personal directivo** de las Agencias de régimen especial el que ocupa **puestos de trabajo** determinados como tales en los estatutos, en atención a la especial

responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas. Su régimen jurídico será el previsto en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía¹³⁰.

AGENCIAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	
ESTRUCTURA	DENOMINACIÓN
ALTOS CARGOS	Presidencia, Dirección o asimilados
PERSONAL DIRECTIVO	Estatutos
OTRO PERSONAL	Personal funcionario Personal laboral Personal estatutario

C) EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

1. El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007.

La Comisión proponía en su informe que el EBEP previera la figura de los directivos públicos, como **una clase más de personal**, remitiendo la regulación, en su caso, de su estatuto específico y de **las funciones** que le corresponden a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas¹³¹.

¹³⁰ “1. Tendrá la consideración de personal directivo de la Agencia el que ocupe puestos de trabajo determinados como tales en su Estatuto, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas.

2. El régimen jurídico aplicable al personal directivo será el previsto en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, y en la normativa de desarrollo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía (Agencia de régimen especial) y se aprueban medidas fiscales. Artículo 18. Personal directivo. BOJA núm. 255, de 31 de diciembre de 2007.

¹³¹ “Una Administración moderna, que no se limita ya a la aplicación impersonal y objetiva de las normas jurídicas, sino que se responsabiliza de la creación y prestación de una pluralidad de servicios, que debe responder a las demandas sociales con eficacia y eficiencia crecientes y que basa, por ello, una buena parte de su actuación en una lógica empresarial, necesita disponer de directivos cualificados.

Esta premisa, ampliamente compartida en la actualidad, ha dado lugar durante los últimos años y en casi todos los países desarrollados, a la aparición de un ámbito diferenciado para la gerencia o dirección pública profesional en las Administraciones Públicas. Puede afirmarse incluso que uno de los ejes de las reformas administrativas características de nuestro tiempo pasa por la consolidación e institucionalización del directivo público profesional, que es la persona que posee la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades necesarias para hacer funcionar adecuadamente, bajo las instrucciones políticas del Gobierno correspondiente, la compleja maquinaria administrativa. Aunque su espacio propio resulta difícil de definir con precisión, el directivo profesional ha de contribuir a la definición de las estrategias del departamento

- Es necesario determinar si y en qué casos el **acceso** queda reservado a quienes ya son funcionarios superiores o si se opta por un modelo más abierto, que incluya a profesionales procedentes del sector privado, con niveles de cualificación y experiencia adecuados.
- En todo caso habría que establecer si es necesario algún proceso de selección o si, como parece más plausible, el nombramiento ha de conjugar razones de confianza con la posesión de ciertos requisitos de capacidad y mérito, ya acreditados o sometidos a algún tipo de verificación o escrutinio previo. Pues debe quedar claro que **sólo pueden ser directivos públicos quienes posean una cualificación profesional contrastada**.
- Una regulación semejante presupone **la atribución legal de ciertas funciones, cargos o puestos de trabajo, competencias y responsabilidades propias al personal directivo**, que, lógicamente, no pueden ser las mismas en todos los casos y en todas las Administraciones. Las leyes, pues, deberían determinar esas competencias, diferenciándolas de las que corresponden a los **Altos Cargos** de naturaleza política y a los **funcionarios de carrera** de los niveles superiores.
- También implica definir el grado de **autonomía** con que los gestores públicos pueden desempeñarlas y, por tanto, sus relaciones con los **órganos** de naturaleza política.
- Asimismo supone determinar si el cese en el ejercicio del cargo directivo puede producirse libremente o si, por el contrario conviene asegurar un mínimo de estabilidad en el cargo, salvo que concurran causas tasadas para el cese.

y, fundamentalmente, asume la responsabilidad superior de ejecución de los programas, para lo que ha de contar con las competencias de organización y de gestión presupuestaria y de personal correspondientes.

La regulación de la función directiva, sin embargo, ha asumido connotaciones muy distintas en unos y otros países, conforme a sus tradiciones y a su evolución. En casi todos ellos ha tropezado con dificultades, ya que supone no sólo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados, sino también crear un nuevo grupo profesional que se inserta entre la dirección política y la función pública superior de carrera, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración.

(...) la Comisión entiende que el Estatuto Básico del Empleado Público debe limitarse a contemplar la figura de los directivos públicos como una clase de personal, entre las demás, remitiendo prácticamente por entero a las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas la regulación, en su caso, de la función directiva, de los cargos, órganos o funciones que le correspondería desempeñar y del régimen de acceso y de cese, condiciones de empleo, sistema de control, evaluación y responsabilidad y régimen de incompatibilidades del personal directivo". Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril de 2005. Puede consultarse el texto íntegro en la siguiente dirección:

http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/estatuto_funcion_publica/proceso/parrafo/0/document_es/Informe_de_la_comision_de_expe.pdf

- Aspecto esencial de cualquier estatuto de los directivos públicos es la regulación de sus condiciones de empleo y, en particular, las retributivas que –es obvio, a juicio de la Comisión– deben quedar al margen de la negociación colectiva en el empleo público, por las razones apuntadas. A tal efecto debe determinarse si y qué parte de esas retribuciones han de vincularse a la consecución de objetivos o resultados.
- Igualmente puede ser conveniente establecer, para los directivos que sean funcionarios públicos, ciertas garantías retributivas de estabilidad con posterioridad al cese (que, por lo demás, hoy en día ya existen en algunos casos).
- En fin, el sistema de control y evaluación del personal directivo, el régimen de responsabilidad y de incompatibilidades son otros tantos elementos inherentes a su estatuto específico.

La Comisión considera que es necesario avanzar en la regulación de la **función directiva profesional**, como ya proponía, por cierto, el Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública de 1999. Esta regulación y, más en concreto, la consolidación del estrato directivo que conlleva, debe ser **un factor clave de modernización de la gestión pública**, que la sociedad reclama.

Las únicas normas básicas que deberían establecerse al respecto, por parecer a la Comisión inherentes a esta clase de personal, han de ser las siguientes:

- Que la eventual regulación del estatuto específico de este personal y de sus condiciones de trabajo queda excluida de la negociación colectiva.
- Que el personal directivo, designado en virtud de sus cualidades profesionales contrastadas, debe ser evaluado en su función y queda sometido a control por los órganos superiores competentes.
- Que una parte de las retribuciones del directivo público deben fijarse en función de los resultados de su gestión.

Por tanto, la Comisión propone que, en todo caso, la elaboración de dicho Estatuto del personal directivo y la determinación de las condiciones de trabajo de los directivos públicos deben quedar excluidas de la **negociación colectiva**, y los directivos, designados en función de su **capacidad profesional contrastada**, deben quedar sometidos a **evaluación del rendimiento** y al control de los órganos superiores, **debiendo vincularse una parte de sus retribuciones a los resultados de su gestión**.

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado propuso la modificación del Título II, Subtítulo I, «**Subtítulo I. Función directiva**», justificándolo porque “*con la modificación en la denominación del Subtítulo, se pretende clarificar que se trata de regular la «función» directiva y no la de la creación de nuevas categorías de personal.*”

Las diferencias entre los dos partidos mayoritarios se ven en las enmiendas propuestas en el Senado y, sobre todo en la argumentación por las que se justifican las mismas.

Para el Grupo Parlamentario Popular en el Senado “*con la modificación de la denominación del artículo, utilizando la expresión «función directiva» en lugar de «personal directivo», la adición de precisiones sobre la identificación de los órganos directivos y la situación administrativa de los directivos que sean funcionarios y la incorporación que se realiza con la enmienda sobre la reserva de puestos de directivos al personal laboral, se pretende evitar confusiones sobre nuevas categorías de personal, aclarar cuáles deban ser los órganos en los que se ejerza la función directiva y posibilitar la reserva de determinados puestos de directivos al personal laboral. Otro aspecto a destacar es la enmienda impulsada por la FEMP con la que, en lo relativo al personal directivo de las EE.LL., al igual que con el personal eventual, se trata de garantizar la plena autonomía local y no sólo la meramente organizativa*”.

Para el Grupo Parlamentario Socialista, “*aparte de la necesidad y oportunidad de contemplar en un texto legal como éste, de desarrollo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, la figura del personal directivo, factor decisivo de modernización administrativa, sucede que el personal directivo también se enmarca en las potestades de autoorganización y de dirección de las Administraciones Públicas. Por ello, en coherencia con lo mismo, se prevé la posibilidad de que los Órganos de Gobierno de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas establezcan el régimen jurídico del personal directivo de las referidas Administraciones Públicas*”.

El artículo 13.4 EBEP establece que la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva. El artículo 37.2 c) EBEP vuelve a reiterar lo mismo al enumerar las materias excluidas de la obligatoriedad de la negociación.

JIMÉNEZ ASENSIO afirma que “*la dirección pública es parte consustancial de las potestades de autoorganización de los entes locales, por lo que los gobiernos locales*

deberían tener un amplio margen de juego para diseñar sus propios sistemas de función directiva”¹³².

Sin embargo, habrá que tener en cuenta que *“de poco vale aprobar un nuevo texto legal sobre el empleo público si no se aportan al mismo tiempo las políticas, los recursos y los medios que son necesarios para aplicarlo de manera coherente”*¹³³.

No hay *“management”* sin *“managers”*. La existencia de *“funciones directivas profesionales”* supone que hay personas en las Administraciones Públicas que tienen las *competencias* imprescindibles para la ejecución de las políticas públicas, el *“personal directivo profesional”*, porque son personas que tienen la capacidad de liderazgo, los conocimientos y la formación específica, así como las habilidades necesarias para hacer funcionar adecuadamente la compleja maquinaria administrativa, por lo que ello constituye su *profesión principal*.

ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO 2007	
Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)	Grupo Parlamentario Socialista (GPS)
<p>Artículo 13. Principios de la función directiva.</p> <p>1. La función directiva profesional de las Administraciones Públicas se ejerce por los titulares de los órganos de tal naturaleza. Son órganos directivos los considerados como tales en las Leyes de organización y funcionamiento que le sea de aplicación a cada Administración Pública.</p> <p>2. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en sus normas específicas.</p>	<p>Artículo 13. Personal directivo profesional.</p> <p>El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:</p> <p>1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.</p>

¹³² Véase Rafael Jiménez Asensio: “Los Directivos Públicos...”, op. cit.

¹³³ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, abril de 2005.

Por Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto se podrá establecer el régimen jurídico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, respetando en todo caso la autonomía de las Entidades Locales para determinar el número y régimen jurídico de su personal directivo, de acuerdo con los siguientes principios:

a) El personal directivo que ejerza las funciones a que se refiere el artículo 9.2 será, en todo caso, funcionario público de carrera del Grupo de Administradores y Facultativos.

b) Personal directivo laboral. Se podrán reservar determinados puestos para el personal laboral cuando la especialización o los conocimientos técnicos lo requieran.

Tendrán la consideración de directivos los titulares de un contrato de alta dirección.

c) Su designación atenderá a criterios de mérito y capacidad y a principios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad.

d) El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

e) La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley.

Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

3. Cuando la titularidad de los órganos directivos recaiga en quienes posean la condición de funcionarios de carrera o personal laboral, podrán permanecer en situación de **servicio activo** de acuerdo con las condiciones y requisitos que a tal efecto se establezcan por las diferentes Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. 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 concurrencia¹³⁴.

3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Fuente: Elaboración propia. Textos del Boletín Oficial de las Cortes Generales.

¹³⁴ El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), en la justificación de la enmienda en el Senado, argumentaba: “Mejora técnica. Según la Constitución de 1978 (artículo 103.3) «**mérito y capacidad**» son principios, y no criterios. «**Idoneidad**», por su parte, es un criterio.”

ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO 2007	
SENADO 2 de enero de 2007	BOE 13 de abril de 2007
<p>Artículo 13. Personal directivo profesional.</p> <p>En las Leyes de Función Pública que para cada Administración Pública se dicten en desarrollo de este Estatuto se podrá establecer el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. 2. Su designación atenderá a criterios de mérito y capacidad y a principios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. 3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. 4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección. 	<p>Artículo 13. Personal directivo profesional.</p> <p>El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. 2. 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. 3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. 4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Fuente: Elaboración propia. Textos del Boletín Oficial de las Cortes Generales.

2. La relación laboral de carácter especial de *Alta Dirección*.

En los ámbitos de dirección y gestión de una Empresa privada pueden intervenir hasta cuatro figuras diferentes¹³⁵:

¹³⁵ El artículo 7 de la derogada Ley de Contrato de Trabajo, de 26 de enero de 1944, diferenciaba: *alto consejo, alto gobierno y alta dirección*.

- El **administrador pasivo**, que se limita exclusivamente a acudir a las reuniones del correspondiente **órgano** de administración y a ejercer su voto.
- El **administrador activo**, que participa directa y efectivamente en la dirección y gestión de la empresa (ya sea administrador, consejero delegado o miembro del consejo de administración).
- El personal de *Alta Dirección*.
- El **personal directivo** sujeto a una relación laboral común y no especial.

El Real Decreto 1382/1985, señala que se considera *Alta Dirección* a aquellos *trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la Empresa, relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad, sólo limitadas por los criterios e instrucciones emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la Empresa*¹³⁶.

Para que exista la relación laboral de carácter especial de *Alta Dirección* no basta con que la **actividad** realizada sea la propia del *Alto Cargo*, además no puede tratarse de un **Consejero** en el desempeño de su cargo, sino que debe efectuarla un **trabajador**¹³⁷.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL SECTOR PRIVADO	
DIRECTIVOS	RÉGIMEN JURÍDICO
Órganos de gobierno y administración de la Empresa	Derecho Mercantil
Personal de Alta Dirección	Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral especial del personal de alta dirección.
Personal Directivo	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de 10 de marzo de 1980. Relación laboral ordinaria.

Fuente: Elaboración propia.

¹³⁶ RD 1382/1985, artículo 1.2.

¹³⁷ SSTs de 29 de septiembre de 1998 (RJ 7143), de 18 de julio de 1988 (RJ 6157) y de 22 de diciembre de 1994 (RJ 10221).

En las Administraciones Públicas el problema surge a la hora de diferenciar entre “*Altos Cargos*” y “*Alta Dirección*”. A diferencia de lo que ocurre en el Sector Privado, en el Sector Público la confusión conceptual ha sido la pauta dominante, no pudiéndose deslindar de forma operativa lo que son **las funciones directivas en las Administraciones públicas**. Necesariamente hay que coincidir con JIMÉNEZ ASENSIO en que “*un rápido examen de la legislación sobre incompatibilidades nos pondrá de relieve la actitud desorientada del legislador y el escaso acierto en la construcción de un marco normativo de la Alta Dirección en la Administración española*”¹³⁸.

La *Alta Dirección* se ha concretado por la jurisprudencia según las notas que la definen:

- 1) Ejercitar poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa. Funciones de **Gerente, Director-Gerente o Director General**.
- 2) Las funciones deben ser referidas a los objetivos generales, bien a la totalidad de la actividad de la empresa, o bien a partes estratégicas.
- 3) El ejercicio lo será en régimen de **autonomía y plena responsabilidad**.
- 4) Es imprescindible diferenciar si estamos ante un *órgano social* o, por el contrario, nos hallamos ante un *trabajador por cuenta ajena*, en cuyo caso podría ser un *Alto cargo*, sometido a una relación laboral común, o bien a una relación especial de *Alta Dirección*. Para esta tarea es necesario recurrir a los Estatutos del Ente¹³⁹.
- 5) No existe en la legislación española, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos, distinción entre los cometidos inherentes a los miembros de los *órganos* de administración de las sociedades (art. 1.3 ET), y los poderes inhe-

¹³⁸ Véase Rafael Jiménez Asensio: *Altos cargos y directivos públicos (Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)*, p. 79, 1998, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Onati.

¹³⁹ “...cuando una persona física realiza funciones gerenciales y lo hace a título de órgano estructural de la sociedad, concretamente como administrador único, no estamos ante la figura del alto cargo, sino ante la exclusión laboral del artículo 1.3 c) del Estatuto de los Trabajadores, puesto que sólo cuando la función gerencial se realiza por cuenta ajena a los órganos sociales y sin pertenecer a ellos, en virtud de apoderamiento y no a título de relación societaria, es cuando puede apreciarse la figura del alto cargo”. TSJ Murcia, Sala de lo Social, Sentencia de 17 de marzo de 2003, rec. 290/2003, Pte: Rodríguez Gómez, Manuel.

rentes a la titularidad jurídica de la empresa, que es lo que caracteriza el trabajo de *Alta Dirección* (art. 1.2 del RD 1.382/1985)¹⁴⁰.

- 6) La *Alta Dirección* se concreta en el ejercicio de poderes correspondientes a la titularidad de la empresa, y el desempeño de un cargo de miembro de los órganos de administración de la sociedad implica también la actuación de facultades de esta naturaleza, y que cuando se ejercen funciones de esta clase la inclusión o exclusión del ámbito laboral no puede establecerse en atención al contenido de la actividad, sino que debe realizarse a partir de la **naturaleza del vínculo** en virtud del cual realiza sus funciones y de la **posición de la persona** que las desarrolla en la organización de la sociedad, de forma que si aquel consiste en una **relación orgánica** por integración del agente en el órgano de administración social, cuyas facultades son las que se actúan directamente o mediante delegación interna, dicha relación no será laboral¹⁴¹.
- 7) No hay un concepto especial de *Alta Dirección* para las Administraciones Públicas y si éstas en virtud de las normas de Derecho Administrativo no pueden en principio delegar poderes inherentes a la esfera de competencia propia de los **órganos administrativos superiores**, de ello se derivarán las correspondientes restricciones en la aplicación de este tipo de contratos, pero sin que en ningún caso sea posible dispensar la concurrencia de alguno de los requisitos que delimitan la *Alta Dirección*, permitiendo que se otorgue esta calificación a trabajos que no cumplen las exigencias legales¹⁴².
- 8) La relación laboral de carácter especial de *Alta Dirección* puede afectar a un trabajador que presta servicios en la empresa sujeto a una relación laboral común. En este caso, el contrato debe especificar si la nueva relación especial **sustituye** a la común anterior o si sólo la **suspende**¹⁴³.
- 9) La LGSS, en su art. 97.2 a) determina quienes deben ser incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social (trabajadores por cuenta ajena sin control), en la Disposición Adicional 27^a los que deben ir al Régimen Especial de Autónomos

¹⁴⁰ SSTs de 7 y 19 de noviembre, 11 y 14 de diciembre de 1990; 11 de febrero, 18 de marzo, 29 de abril, 9 de mayo, 3 de junio (RJ 5123) y 16 de diciembre de 1991 (RJ 9073); 27 de enero de 1992; 22 de diciembre de 1994 y 16 de junio de 1998.

¹⁴¹ SSTs de 21 de enero de 1991 (RJ 65), de 3 de junio de 1991 (RJ 5123), de 16 de diciembre de 1991 (RJ 9073), de 22 de diciembre de 1994 (RJ 10221) y de 16 de junio de 1998.

¹⁴² En este sentido STS 17 de junio de 1993 (RJ 4762), SSTSJ Andalucía (Sevilla), de 24 de febrero de 1995 (AS 757), y de 14 de febrero de 2002 (AS 3774).

¹⁴³ STSJ Murcia, de 8 de enero de 2001 (AS 130).

(con control), y en su art. 205.1, establece a quienes alcanza la protección por desempleo. Si la relación no es de carácter laboral, aún considerándoles **trabajadores por cuenta ajena**, no se rigen por la normativa laboral, y aunque estén incluidos dentro del ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social no les alcanza la protección por desempleo¹⁴⁴.

10) Si la relación jurídica no tiene carácter laboral (arts. 25 LOPJ y 1 y 2 LPL) no interviene el Orden Social, es competente para entender de las controversias que surjan el Orden Jurisdiccional Civil.

El **trabajador por cuenta ajena** sujeto a una relación laboral de carácter especial de *Alta Dirección* puede ser **sancionado** en los términos que se pacten en el contrato e, incluso, **despedido** por causas disciplinarias (art. 54 ET). No participará como elector ni como elegible en los órganos de representación de los trabajadores y está excluido del Convenio Colectivo. No se puede pactar libremente la cuantía de la indemnización por extinción del contrato¹⁴⁵.

El EBEP somete a la relación laboral de carácter especial de *Alta Dirección* al personal directivo que reúna la condición de personal laboral. Los **puestos de trabajo** deberán figurar en la RPT, estar incluidos en la oferta de empleo público (OEP) y deben publicarse las bases de la convocatoria¹⁴⁶.

¹⁴⁴ STS 26 de mayo de 1997 y STSJ Andalucía (sede Málaga), 6 de octubre de 2000, nº 1687/2000, rec. 1286/2000.

¹⁴⁵ “5. Las retribuciones del personal de alta dirección de las empresas de la Junta de Andalucía serán autorizadas por la persona titular de la Consejería a que se encuentren adscritas las mismas, y habrán de contar con un informe previo favorable de la Consejería de Economía y Hacienda. Respecto a las indemnizaciones que pudiese corresponderle por extinción del contrato, se estará a las cuantías que se establecen en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección. En ningún caso, las cuantías de las indemnizaciones podrán ser pactadas libremente por las empresas y los órganos de dirección”. Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. Artículo 15. Requisitos para la determinación o modificación de retribuciones.

¹⁴⁶ “Quiere ello decir, como ha estimado el Juez, que partiendo de la interdicción de la arbitrariedad como límite a las facultades discrecionales que el Ayuntamiento ejerce en uso de su potestad de autoorganización, ha sobrepasado los límites legales en el ejercicio de aquella discrecionalidad, al iniciar un proceso selectivo para la cobertura por contrato laboral de una plaza no prevista en la RPT del Ayuntamiento y que ha sido resuelto al margen de cualquier referencia a las reglas del sistema de provisión”. STSJA (Sevilla), de 14 de febrero de 2008, Recurso 529/2004, Apelación nº 549/2007, FJ Tercero.

| CAPÍTULO CUARTO

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- Las **funciones directivas profesionales** en un Ayuntamiento comprenden la responsabilidad inmediata de la **ejecución** y la **gestión ordinaria** de las políticas públicas municipales.
- El personal directivo profesional será **seleccionado** mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, atendiendo a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad (competencia profesional y experiencia).
- Es necesario un Estatuto del personal directivo profesional de la Administración municipal.

A) LAS “FUNCIONES DIRECTIVAS PROFESIONALES” DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES

El Comité de Gestión Pública de la O.C.D.E. viene señalando la necesidad de delimitar claramente la separación entre la dirección y la **función política** que realizan los gobiernos, de la **función administrativa** que se encarga de ejecutar sus mandatos y de cumplir su programa surgido de un previo proceso electoral, y dentro de la función administrativa, ha subrayado que es precisa la existencia de un estrato o grupo profesional de **Directivos públicos** que, con garantías de neutralidad de actuación, tengan la suficiente cualificación y capacidad para

transformar y concretar los objetivos y programas políticos de carácter general y abstracto, en objetivos y medios de carácter administrativo a través de planes, proyectos y programas concretos¹⁴⁷.

El Tribunal Supremo ha reiterado que para determinar la existencia o no del “*trabajo directivo*” hay que atender a **las funciones** efectivamente ejercitadas y a la **posición** que se ocupa dentro de la organización¹⁴⁸.

Desde hace varios años existe un debate sobre el modelo de *Gobierno Gerencial* en los Ayuntamientos. El modelo de Dirección pública profesional señala la necesidad de eficacia y eficiencia en la ordenación de acciones y recursos, para una adecuada gestión de las demandas sociales, de la construcción de Ciudad, del desarrollo local. Implica una apuesta responsable y seria por una forma de hacer política municipal, de tomar decisiones y, especialmente, de liderar cambios combinando saberes.

PASTOR MILÁN afirma que “*la figura del Gerente es una iniciativa de dirección dirigida a conseguir mejores resultados en la gestión pública: mayor agilidad, más eficiencia y eficacia en las actuaciones administrativas, optimizando el uso de los recursos públicos y, en conjunto, mejorando la calidad y cantidad de los servicios públicos en un entorno de escasez de recursos*”¹⁴⁹.

Plantea este autor que la Administración local debe dar respuesta a dos tipos que exigencias que la sociedad actual demanda:

- El sector público como impulsor de la competitividad de las empresas. El Estado como ente facilitador de la actividad de las empresas, buscando creación de empleo.
- La exigencia de servicios para el administrado. La Administración como productora de servicios.

¹⁴⁷ Véase OCDE: “La rémunération liée a la performance pour les cadres du secteur public: Évaluation de leurs effets”, *OCDE, Documents hors serie*, nº 15, 1997, París. También OCDE, “Gérer la haute fonction publique”, *OCDE*, 1998, París.

¹⁴⁸ “El ejercicio de poderes de decisión y facultades de disposición constituyen el presupuesto necesario para la existencia de un trabajo directivo”. STS de 6 de mayo de 1981, Arz. 2.100; STS de 16 de febrero de 1982, Arz. 809; STS de 17 de abril de 1986, Arz. 2.194; y, especialmente, la STS de 2 de abril de 1987, Arz. 2.319.

¹⁴⁹ Véase Joan Ramón Pastor Milán: “Els Gerents a L’Administració Local: Anàlisi d’una jove experiència”, *Papers de Formació Municipal*, 1994, Diputació de Barcelona.

Es concluyente en su análisis: *la exigencia de más calidad de vida comienza por el lugar de residencia.*

La calidad de los servicios es concebida como producto de estándares profesionales más estrictos, de una Administración más eficiente, de la introducción de mecanismos de mercado o de la democratización y de la mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Los Gerentes se multiplican: urbanismo, deportes, patronatos, fundaciones, consorcios, mancomunidades, empresas de servicios, sociedades de desarrollo y hasta agencias de recaudación. Combinar adecuadamente democracia y eficiencia, pasar de la mera “*Administración*” al “*Gobierno*”, supone institucionalizar un nuevo modelo de gestión. El espacio directivo en los Gobiernos locales, como en el resto de las Administraciones Públicas, debe estar configurado por *órganos* y por *puestos de trabajo* que tengan ese carácter.

En algunos Ayuntamientos se ha modificado el sistema de trabajo, se ha producido la contratación de Gerentes especializados. No es lo mismo el modelo de Gobierno Gerencial que la contratación de Gerentes, ajenos a la Administración local. La contratación de Gerentes tiene dos riesgos: desplazar progresivamente las competencias del área política al área administrativa y desplazar el punto de referencia para la población.

PASTOR MILÁN sostiene que el Gerente es el encargado de transformar las decisiones políticas en actuaciones de la organización.

¿Es posible actuar con eficacia desde el Gobierno local elegido por los ciudadanos con un modelo basado sólo en asesorías puntuales y específicas? ¿Es necesaria una Dirección Ejecutiva profesional?

Esa función Directiva pública ¿puede ser ejercida por quienes actualmente ocupan los máximos puestos en la organización, situándola como una segunda carrera administrativa?, o ¿pueden ocupar estos puestos personas con los conocimientos, las habilidades y la experiencia necesarias, aunque no sean funcionarios públicos?

SOTO VALLE afirma que “*Hay que situar las funciones del directivo, no en el papel o modelo ideal teórico, sino en el contexto de las organizaciones en que se deben desarrollar*”¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Véase Juan Ignacio Soto Valle: “El espacio directivo en los gobiernos locales”, *Papers de Formació Municipal*, 1995, Diputació de Barcelona.

Recoge el debate en el seno de la UDITE sobre la modernización de las Administraciones locales de los países de la Unión Europea y el papel a desarrollar en el futuro por sus funcionarios directivos, que se plasmó en cuatro puntos:

- 1) La Administración local debe responder a las demandas de una sociedad nueva que exige una acción pública ágil, eficaz y eficiente.
- 2) Los programas de modernización están relacionados con los procesos de orientación política de cada país: desde la desburocratización del “*menos Estado*” inglesa, a la burocratización del Estado del bienestar sueca.
- 3) Los Gobiernos locales deben definir y desarrollar modelos propios de gestión, en base a su eficacia estratégica.
- 4) Las Administraciones locales deben impulsar la preparación de sus agentes más cualificados en técnicas directivas para mejorar la capacidad de respuesta de sus estructuras.

Realiza SOTO un análisis del rol del Gerente y su “*misión ideal*”, según las funciones básicas del directivo que recogen los manuales de *management*, para llegar a la “*misión posible*” del Gerente local, situado entre la dimensión política y la dimensión administrativa del Gobierno local.

Apunta como “*misión ideal*” de la dirección:

- **La planificación.** Sin un Plan de Objetivos el Gerente se convertirá en un gestor de imprevistos, su tarea estará condenada al fracaso. El Gerente debe estar implicado en la identificación de los objetivos de la organización.
- **La decisión.** Sin los recursos necesarios y la información precisa, el Gerente se convertirá en un gestor de situaciones críticas. El Gerente debe poder seleccionar los tipos de actividades o acciones adecuadas para conseguir los objetivos.
- **La organización.** La máxima autoridad en la organización implica la máxima responsabilidad por los resultados. El Gerente debe poder valorar los resultados obtenidos.
- **La conducción.** Verificar la adecuación de los planes de acción a los objetivos. El Gerente debe poder modificar decisiones para poder cumplir objetivos estratégicos.

SOTO constata que resulta difícil:

- Desintegrar o repartir estas misiones o roles de “*círculo integrado*” en el cual es concebible la dirección.
- Evitar la emergencia de situaciones de conflicto si un mismo lugar de dirección es compartido por dos o tres personas.

Si la mayoría de los roles de la actuación directiva están asignados legalmente a la dimensión política de la organización, al Presidente de la Corporación, SOTO plantea concretar “*qué estamos dispuestos a necesitar*” del Gerente para evitar el conflicto.

Una “*misión posible*” del Gerente local debe ser definida por la propia organización, tan ampliamente como esté dispuesta a asumirla, cumpliendo unos mínimos:

- Que le permita ejercer un trabajo de cohesión, de coordinación armónica del aparato directivo y administrativo de la organización.
- Que estos roles los desarrolle el personal con mayor cualificación de la organización.

Para este autor, “*no se trata tanto de crear una figura como de que la misma organización garantice su desarrollo con la flexibilidad necesaria*”.

Concluye SOTO: “*Entendemos, en fin, que las funciones directivas se deben asignar preferentemente a personas con un cierto grado de cualificación o comprensión del entorno jurídico en que se produce el gobierno local y una capacidad y actitud para la gestión de conflictos, el liderato y la asignación de recursos que permitan una misión posible de coordinación y cohesión de la máquina administrativa y un juego fluido entre ésta y el nivel de responsabilidad política de la organización*”.

CANALES ALIENDE, en su aportación al debate sobre la Dirección pública profesional, argumenta que *cada modelo de organización exige un modelo de Directivo*¹⁵¹.

El Directivo de corte clásico producto de una organización pública conforme al modelo burocrático “*racional-legal-weberiano*” estaba configurado como “*jurista-*

¹⁵¹ Véase José Manuel Canales Aliende: “El Directivo Público”, *Actualidad Administrativa*, nº 7, 1996.

administrador”. El Directivo público actual no será uniforme, además de conocimientos, aptitudes y capacidades, debe tener los conocimientos y demás exigencias propias de la organización pública concreta en que vaya a desarrollar su tarea.

Las características de la **Dirección pública** en el Derecho comparado son:

- Una progresiva **institucionalización** de la figura del Directivo público y de su función como una segunda carrera administrativa profesional.
- Una reserva legal de los **puestos de trabajo** de carácter y naturaleza directiva y de contenido estratégico a favor de los **Directivos públicos profesionales**, frente a los políticos y el personal de confianza.
- El acceso a la clase y función directiva por concurso de méritos y con un carácter restringido, lo cual implica que no todos los empleados públicos de rango superior tienen el ascenso garantizado, ya que existe una nueva selección diferente a la realizada para el previo reclutamiento o entrada en el sector público.
- Una compensación retributiva adecuada a la tarea directiva, conforme a su dedicación y responsabilidad, y que al mismo tiempo evite la tentación de huida al sector privado.
- La exigencia de una ética y un comportamiento peculiar, derivados de la tarea a desarrollar.

Las tareas que desarrollan los directivos públicos son la **Alta Dirección** y coordinación de ramas o sectores de carácter general o especial, asesorando a la clase política en la formulación de las políticas públicas. Las tareas serán:

- El asesoramiento y apoyo a la clase política en la toma de decisiones y en la determinación de las políticas públicas.
- La planificación estratégica y la asignación de los distintos recursos y medios para la ejecución de las políticas públicas.
- La identificación con los objetivos globales y sectoriales de la organización en la que desempeñan su tarea.
- La capacidad y posibilidad de toma de decisiones responsables.

- La capacidad de escucha.
- La orientación hacia los resultados, aplicando los principios de eficacia y de eficiencia.
- La capacidad de innovación.
- La capacidad de integración y de dirección en equipo de las personas.
- La capacidad de comunicación interna y externa.

LÓPEZ PULIDO analiza el cambio en la acción de gobierno, el papel y el valor de la función gerencial y la figura del **Gerente municipal**, planteando que el debate sobre el cambio en la acción de gobierno debe ir más allá del estrictamente organizativo, debe ser un debate constitucional, que afecte a los propios fundamentos y capacidades del Estado y de la política y se materialice en los cambios normativos que correspondan. Concibe al **Gerente** como **Directivo**, porque se entiende como tal a quien en las Administraciones desempeñan cargos u ocupan puestos de carácter ejecutivo asumiendo la dirección de los procesos a través de los cuales se ponen en práctica las políticas y se producen los servicios públicos, situados al frente de unidades o entes específicos e investidos de autoridad jerárquica y respondiendo e interactuando junto al nivel político, de parcelas concretas de la actuación administrativa (F. LONGO, citado).

Para LÓPEZ PULIDO lo importante es el **modelo de gestión**: un modelo que crea en la existencia de personal directivo que asuma la función gerencial en la organización y separe el nivel político del directivo¹⁵².

LONGO analiza las dificultades para la emergencia de la función directiva en los Ayuntamientos y mantiene que ni el procedimiento de adscripción al puesto, ni los papeles de dirección, ni la noción de liderazgo son criterios válidos para delimitar el espacio político del espacio gerencial o profesional. Los intentos de situar la delimitación en la naturaleza de la función desempeñada desconocen que los directivos públicos producen ideas propias sobre lo que debiera hacerse y también

¹⁵² “Lo que se postula es que sea cada Corporación la que decida, mediante las técnicas correspondientes de provisión de puestos, y las correspondientes aprobaciones de plantilla y relación de puestos de trabajo, aquellos puestos que se catalogarán de directivos”. Joan Pere López Pulido: “El Gerente Municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública”, *REALA*, 274-275, p. 420, mayo-diciembre, 1997.

intentan que se haga. Es más realista el enfoque de MOORE: el Directivo es un “*creador de valor público*” que actúa en tres esferas interrelacionadas:

- La gestión estratégica.
- La gestión del entorno político.
- La gestión operativa.

La gestión del entorno político en el que se mueve habitualmente confiere a la dirección pública, a juicio de LONGO, sus principales rasgos distintivos respecto del *management* privado. Para él, el desarrollo de la función directiva pública, aunque necesita de un marco estatutario específico, ni podía ni debía esperar las reformas jurídicas¹⁵³.

RAMIÓ clasifica las funciones del Gerente en categorías¹⁵⁴:

- Relaciones con los órganos de gobierno.
- Dirección de la organización e implementación.
- Relaciones externas.
- Planificación y evaluación.
- Innovación y mejora de la gestión.

Las funciones derivadas de la relación con los órganos de gobierno tienen como objetivo la vertebración de la dimensión política del Ayuntamiento con los diversos colectivos profesionales. Las funciones relacionadas con la dirección de la organización y la implementación son las mismas que han asumido tradicionalmente (y, por lo general, de forma deficitaria) las figuras del Secretario y del Interventor, aunque como funciones centrales y no periféricas y desde una perspectiva de gestión más moderna. Las funciones de relaciones externas son las de relación del Gerente con el entorno municipal. Las funciones más destacadas y que aportan un valor añadido muy importante a la figura de la Gerencia son las de planificación, evaluación, innovación y mejora de la gestión, ya que introducen

¹⁵³ “...el espacio directivo público alberga una función con sustantividad propia, distinta de la política y de la función pública ordinaria, cuya principal aportación al diseño institucional de las administraciones públicas es precisamente la de incorporar una lógica específica de intervención sobre la realidad, que se asienta en un *ethos*, el de la racionalidad económica, entendida como la creación del máximo valor público mediante la utilización de los recursos asignados, y que se desarrolla mediante el ejercicio de un conjunto de competencias profesionales características”. Francisco Longo: “Política y Gerencia pública en los Gobiernos locales”, en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, pp. 22 a 54, 1999, Fundación Carles Pi i Sunyer.

¹⁵⁴ Véase Carles Ramió: “Desarrollo organizativo del Ayuntamiento gerencial”, en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, pp. 55 a 91, 1999, Fundación Carles Pi i Sunyer.

una cultura de gestión proactiva, de rendimiento de cuentas y de mejora continua de los componentes organizativos.

BOLTAINA BOSCH se suma al esquema planteado por RAMIÓ y establece los siguientes grupos de funciones¹⁵⁵:

- a) **Funciones de vertebración** de la dimensión política del Ayuntamiento con los profesionales de éste, que se englobarían en la categoría de relaciones con los órganos de gobierno.
- b) **Funciones de organización e implementación** de la Corporación, que supone impulsar la ejecución de los acuerdos de los órganos de gobierno, coordinación técnica de organismos municipales y áreas de la Corporación, responsabilidad sobre la política de recursos humanos, financieros y tecnológicos.
- c) **Relaciones externas de la Gerencia con el entorno municipal**, enlazando la dirección política con la estructura corporativa, a quien trasladará las decisiones políticas.
- d) **Funciones de planificación, evaluación, innovación y mejora de la gestión municipal**, que se valoran por la doctrina teórica y los analistas como las que aportan un mayor valor añadido a la Corporación, al introducir una cultura de gestión proactiva, de rendimiento de cuentas y de mejora de los componentes de esa misma organización.

PROCHÁZKA, desde la adhesión al **modelo gerencial** en la Administración local y su vivencia personal y compartida con los hombres y mujeres que ejercen **funciones gerenciales** en los Ayuntamientos de Cataluña, sostiene que si bien el concepto de “*directivo*” ni está fijado legalmente ni puede determinarse previamente, dada la variedad de sus tipos, tres ejes son importantes¹⁵⁶:

- La capacidad de relación interpersonal.
- La capacidad de aprendizaje.
- La capacidad de análisis.

¹⁵⁵ Véase Xavier Boltaina Bosch: “Empleo eventual y función directiva...”, op. cit.

¹⁵⁶ Véase J. M. Procházka i Aguiló: “El gerente local: apuntes para un cambio de ciclo”, en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, pp. 121 a 140, 1999, Fundación Carles Pi i Sunyer.

Teniendo en cuenta que el producto final de la actividad municipal es el resultado de la aplicación de un programa político concreto, y que la **función gerencial** conlleva la de **dirección**, concreta PROCHÁZKA la función del **Gerente** como la de *un Directivo de políticas públicas*.

Quien desee ejercer *funciones directivas profesionales* deberá, por tanto, acreditar experiencia en ese terreno, haberse formado en técnicas y habilidades directivas, y asimismo disponer de una personalidad acorde con las exigencias de los puestos de trabajo directivos.

Es posible apuntar algunas **funciones** que deberán integrarse en el contenido de los **puestos de trabajo** de personal directivo profesional: interpretar y gestionar el entorno político, diseñar y gestionar la organización, diseñar los servicios y evaluar las políticas públicas, así como negociar y crear capacidad operativa.

1. Interpretar y gestionar el entorno político.

El creciente número de demandas ciudadanas en el nuevo contexto institucional ha forzado la evolución de la dimensión prestadora de servicios con recursos escasos distribuidos entre diferentes niveles de Gobierno. Los modelos de desarrollo actuales están sujetos a una nueva definición respecto a los planteamientos que predominaron en la UE durante gran parte de la posguerra. El tipo de desarrollo agregado, fundado en las grandes empresas y en la demanda, ha dejado de ser viable, o al menos, ha dejado de ser útil desde el punto de vista local y para la dimensión ocupacional del crecimiento. Se puede conseguir una combinación justa de crecimiento y de dimensiones cualitativas (empleo, desarrollo endógeno, aumento de los derechos y de las oportunidades) sólo si se redefinen los paradigmas clásicos de *desarrollo*.

El documento sobre “*El desarrollo local en la política regional comunitaria*”, afirma que “*la fuerza de las iniciativas locales depende de la aplicación de un conjunto de elementos: la dimensión económica y social, la intervención pública y la iniciativa privada, las tecnologías más avanzadas y las exigencias más tradicionales*”¹⁵⁷.

El concepto de *desarrollo* nos permite juzgar determinados resultados en virtud de criterios definidos *a priori*, los mismos criterios que contribuyen a definir un

¹⁵⁷ Dictamen del Comité Económico y Social de la UE, aprobado en sesión celebrada por el Pleno el 25 de octubre de 1995.

proyecto social. La realidad que produce el capitalismo es la expansión del capital, lo que no implica ningún resultado que pueda identificarse en términos de *desarrollo*¹⁵⁸.

- **Desde el punto de vista económico,** el desarrollo local puede definirse como un proceso de cambio y de enriquecimiento de las estructuras económicas en un territorio homogéneo por sus características culturales, sociales y económicas, y también como la utilización con fines de desarrollo de todos estos recursos que, vistos desde otro punto de vista y desde el exterior, ni siquiera se hubieran considerado como tales.
- **Desde el punto de vista espacial,** cabe preguntarse si es necesario que el territorio coincida con una o varias unidades administrativas y si es imprescindible cierta homogeneidad política. Un territorio debe delimitarse en función de una dimensión dada y de una población mínima, significativas para alcanzar una masa crítica. En la medida de lo posible, deben diversificarse las zonas, distinguiendo entre un centro de población y sus alrededores, para que cada zona disponga de diferentes recursos materiales e inmateriales, que prefiguran ya una sociedad más desarrollada y compleja.
- **Desde el punto de vista social,** el desarrollo local se caracteriza por la función directora de los agentes locales. El control local del proceso de desarrollo es el factor que permite transformar toda inversión, cualquiera que sea su procedencia, en una acción de desarrollo local. Es pues el elemento decisivo.
- Por último, **desde el punto de vista teleológico,** el desarrollo local debe conducir a una mejora del nivel y de la calidad de vida de la población. En este sentido, el desarrollo local no puede medirse o definirse únicamente en términos de aumento del capital y del trabajo utilizados, sino sobre todo en función de la medida en que, por una parte, reduce la dependencia de las comunidades locales con respecto a la ayuda exterior y, por otra, incrementa la confianza en sus

¹⁵⁸ “De ahí que nuestro propósito en el presente libro sea presentar una crítica sistemática del simplista discurso dominante acerca del carácter ineluctable de la globalización. Debe admitirse que la interdependencia ha de ser negociada; que formas de desarrollo nacionalmente necesarias han de ser pautadas y apoyadas, y que las desigualdades iniciales se deben corregir antes de que crezcan y se hagan más profundas. Admitir esas necesidades supone, por tanto, comprender que el desarrollo no equivale a la expansión del mercado. Pero el discurso dominante se niega sistemáticamente a hacer esa distinción, presuponiendo que la expansión del mercado “*lleva*” necesariamente al progreso social y a la democracia, así como que las “*dificultades*” (las “*bolsas*” de pobreza, desempleo y marginación social, como las denominan) son meramente “*transitorias*”. Naturalmente, ninguno de quienes así opinan dedica mucho tiempo a pensar ¡si la transición durará unos pocos años o varios siglos!”. Samir Amin: *El capitalismo en la era de la globalización*, p. 14, 1999, Paidós, Barcelona.

propios medios, y también en función de la forma en que orienta los comportamientos individuales de cara a los objetivos comunes a toda la colectividad.

Al margen de la creación de puestos de trabajo, el principal efecto y objetivo del desarrollo local radica en realizar un reparto más equitativo del bienestar con un mínimo de transferencias de recursos. El desarrollo local no constituye la única solución al problema del empleo, pero puede contribuir de manera importante a través de un modelo de desarrollo sostenible¹⁵⁹.

Además, el desarrollo local, concede un lugar destacado a las relaciones entre crecimiento, participación y responsabilidad, apoya y propicia la aparición de nuevas capacitaciones empresariales, respeta las raíces culturales y optimiza la relación entre recursos invertidos, desarrollo autogenerado y empleo.

Partiendo de la sensibilidad local y del compromiso de los Ayuntamientos de liderar un proceso de transformación identificamos “*desarrollo local*” con “*promoción de las potencialidades de un entorno determinado*”. Es decir: su estructura productiva, mercado de trabajo, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social, etc.

Son muchos los agentes y factores que concurren a la hora de perfilar el desarrollo local, pero existe consenso pacífico entre la doctrina que, en todo caso, habrá de ser endógeno y diversificado¹⁶⁰.

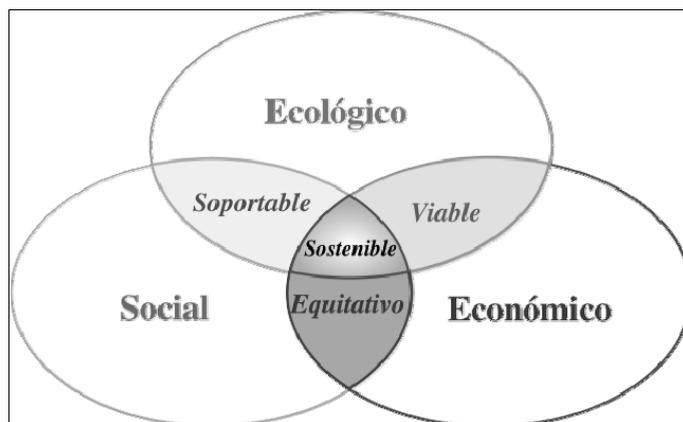
– **Endógeno**, esto es, basado justamente en el aprovechamiento de los mejores recursos, materiales e inmateriales, presentes en las zonas en cuestión.

¹⁵⁹ “Se necesitan políticas para un crecimiento sostenible, equitativo y democrático. Esta es la razón del desarrollo. El desarrollo no consiste en ayudar a unos pocos individuos a enriquecerse o en crear un puñado de absurdas industrias protegidas que sólo benefician a la elite del país; no consiste en traer a Prada y Benetton, Ralph Lauren o Louis Vuitton para los ricos de las ciudades, abandonando a los pobres del campo a su miseria. El que se pudieran comprar bolsos de Gucci en los grandes almacenes de Moscú no significó que el país se había vuelto una economía de mercado. El desarrollo consiste en transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres, permitir que todos tengan la oportunidad de salir adelante y acceder a la salud y la educación”. Joseph Stiglitz: *El malestar en la globalización*, p. 313, 2002, Taurus, Madrid.

¹⁶⁰ “La falta de un paradigma aplicable a esta nueva aproximación a la política regional, que constituye la potenciación del desarrollo endógeno, no es obstáculo para reconocer un objetivo cada vez más asumido por esta estrategia: la generación de una atmósfera favorable para la creación y desarrollo de las empresas. (...) La mayor relevancia que este enfoque atribuye a las autoridades locales está motivada por el reconocimiento de que es en la demarcación local donde se materializan los desequilibrios económicos y debe ser, por tanto, esta administración la primera institución que debe intentar corregirlos”. Gonzalo Rego Veiga: “Administraciones locales y desarrollo endógeno”, *Estudios Territoriales*, nº 38, pp. 103-114, 1992.

- **Diversificado**, precisamente por la capacidad de hacer converger y dar forma a las vocaciones económico-sociales, que son absolutamente singulares y con una originalidad propia.

Fig. 15. Desarrollo económico sostenible.



Las *políticas públicas de desarrollo local* afectan a todos los niveles de Gobierno: tanto local o regional, como estatal o europeo, y requieren para su efectiva aplicación una mayor coordinación y, sobre todo, nuevos modelos tanto de **organización** como de **gestión**¹⁶¹.

El **Gobierno de la Ciudad** debe dotarse de una **función directiva profesional** de carácter estratégico, que tenga como objetivos prioritarios el **desarrollo local sostenible** y la **calidad de los servicios públicos** de competencia municipal, la cual implicaría desde un punto de vista práctico dos actividades básicas:

- La identificación y evaluación permanente de oportunidades y amenazas provenientes del escenario nacional o regional, a fin de concebir oportunamente las estrategias necesarias para aprovecharlas o superarlas.

¹⁶¹ “La hipotética superación del Estado-nación desde el flanco internacional y desde el flanco local provoca una profunda alteración en las formas de gobernar. En contraste con el centralizado y universalista Estado del bienestar tradicional, el nuevo Estado se nos aparece descentrado y localista. Las jerarquías de gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. Una red donde los representantes locales dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en actores políticos y económicos relevantes”. Quim Brugué y Ricard Goma, op. cit., p. 119.

- El análisis de propósitos, intereses y capacidades de las fuerzas sociales, económicas y políticas del Municipio, a fin de concretar alianzas, negociar acuerdos o dirimir conflictos, todo ello en función de hacer viables las metas de bienestar expuestas en el **Plan Estratégico** y en el **Programa de Actuación**.

2. Diseñar y gestionar la organización.

La descentralización moderna está vinculada al desarrollo de las tareas desempeñadas por el conjunto del Sector Público: ya no se trata sólo de mantener el orden público, sino que ante las demandas de los ciudadanos se tienen que suministrar **servicios de calidad**.

La descentralización consiste en un conjunto de *políticas públicas* coherentes que permitan tanto desburocratizar el Estado, haciéndolo más transparente, como trasladar poder económico y de decisión al Municipio y a la población. El Ayuntamiento, a través de la descentralización, pierde carácter de “*Corporación*” y se diferencian “*el Pleno*”, asamblea de electos representativa del pluralismo social, del verdadero “*Gobierno de la Ciudad*”.

Por otra parte, la descentralización también se da, cada vez con mayor frecuencia en el interior de los propios Gobiernos municipales, especialmente en el caso de grandes y medianas ciudades. Y, cuando esto sucede, los modelos organizativos, las estructuras, las formas de acción, son totalmente diferentes, porque suponen la creación de **órganos descentralizados** y la puesta en marcha de **una gestión más compleja**.

El número y complejidad de problemas que debe atender el **Gobierno de la Ciudad** exige la utilización de diseños organizativos descentralizados, donde cada problema sea analizado y enfrentado en el nivel organizacional que corresponda. El Alcalde debe recurrir a una delegación selectiva de autoridad y concentrar su tiempo en problemas realmente prioritarios así como en responsabilidades más acordes con el carácter estratégico de su cargo.

La gestión municipal tiene su razón de ser en el bienestar del ciudadano, en la atención de sus necesidades. La democratización política, la justicia social, el desarrollo económico, etc., son principios de gestión de lo público que deben concretarse en la instancia local y para su efectivo cumplimiento se requiere articular la relación entre gobierno municipal y comunidad. El **Gobierno de la Ciudad** debe abrir y fortalecer los canales de **participación ciudadana** a fin de que la co-

munidad participe activamente en la identificación de prioridades y formulación de objetivos (priorización de problemas y planteamiento estratégico de soluciones), y ejerza un control efectivo sobre la Administración municipal. Se trata de hacer política no sólo *para* los ciudadanos, sino *con* los ciudadanos: una ciudadanía que adquiere madurez democrática y dinamismo socioeconómico a través de la propia participación en los asuntos colectivos.

Los resultados excelentes en el rendimiento general de la Administración municipal, en sus clientes, personas y en la sociedad en la que actúa, se logran mediante un liderazgo que dirija e impulse la política y estrategia, que se hará realidad a través de las personas, las alianzas y recursos y los procesos. El Modelo de Excelencia Europeo (EFQM) está estructurado en nueve criterios que conforman los elementos indicativos del grado de progresión que una organización sigue para alcanzar lo que se denomina como “*la excelencia en la gestión*”. Son cinco factores clave de implantación o agentes facilitadores (liderazgo, gestión de los recursos humanos o las personas, política y estrategia, las alianzas y recursos, y la gestión de procesos), y cuatro tipos de resultados para medir la excelencia (resultados en las personas, resultados en los clientes, resultados en la sociedad y resultados clave).

3. Diseñar los servicios y evaluar las políticas públicas.

El Gobierno de la Ciudad es un administrador del mandato de la comunidad y, como tal, está obligado a cumplir con eficacia y eficiencia los proyectos establecidos en el Plan de Gestión. Los procesos de elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas se pueden analizar para entender los conflictos en juego, las estructuras de poder y la distribución de costes y beneficios sociales presentes en cada proceso decisional. Aunque la presencia de actores que interactúan desde distintas lógicas hace imposible la utilización pacífica de parámetros pretendidamente universal-rationales.

Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, en toda intervención pública entran en juego cuatro dimensiones¹⁶²:

¹⁶² “La implementación de políticas requiere la articulación de escenarios de organización y gestión de recursos humanos, simbólicos y materiales, orientados a convertir objetivos en resultados e impactos tangibles, generadores de valor y (re) distribuidores de oportunidades y beneficios sociales”. Ricard Goma y Joan Subirats: *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, p. 403, 1998, Ariel, Barcelona.

- Simbólica: Definiciones de problemas/marcos cognitivos. La **dimensión simbólica** es la que se relaciona con la construcción de estrategias discursivas y marcos cognitivos, adquiere un mayor relieve en el conflicto epistémico sobre la definición de problemas y sobre su posible agendización.
- De estilo: Interacción entre actores. La **dimensión de estilo** es la que observa las actitudes y estrategias de los actores en el marco de las oportunidades y restricciones interinstitucionales, cristaliza principalmente en la fase de negociación.
- Sustantiva: Opciones de fondo/contenido. La **dimensión sustantiva** es aquella que tiene que ver con contenidos, es decir, con las grandes opciones alternativas de fondo, tiende a concretarse con fuerza en el proceso de toma de decisiones.
- Operativa: Especificidades del proceso implementador. La **dimensión operativa** es la que considera modos y valores de gestión, se ubica principalmente en la fase de implementación.

La rendición de cuentas por resultados también es una obligación del Gobierno de la Ciudad hacia la comunidad y exige un proceso periódico de **análisis y evaluación de las políticas públicas**, orientado a medir, por un lado, cuan acertadas están siendo las decisiones del ejecutivo (eficacia) y con qué racionalidad y pulcritud están siendo utilizados los recursos del municipio (eficiencia)¹⁶³.

Existen distintos **tipos de análisis** de políticas públicas:

- a) **Análisis de correlatos**: ve la política como una variable dependiente. Intenta demostrar cuáles son las características políticas, sociales y económicas de aquellas unidades políticas para que se de una política u otra.
- b) **Análisis del comportamiento**: nos centramos en los factores humanos. También es variable dependiente de algo; de la motivación, percepción, valores, intereses, recursos humanos, etc. De eso dependerá una política u otra.

¹⁶³ “1. El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, artículo 40, Efectividad de los principios rectores.

- c) Análisis institucional: una política depende de las características de las instituciones que la forman.
- d) Análisis de procesos: se pretende describir el proceso en el cual se han establecido unas políticas determinadas. Describir lo que ha pasado desde el principio al final en la elaboración de la política.
- e) Análisis de decisiones: se quiere ver y determinar cuál es el problema al que debe enfrentarse el Gobierno. Quiere ver las opciones que se pueden tomar y cuales son las repercusiones de esas opciones. Le interesa predecir los efectos de una política.
- f) Análisis de impacto (ex-post): toma la política como variable dependiente. Se quiere ver el impacto real que tiene en una sociedad una política una vez puesta en práctica.
- g) Evaluación de programas: se ven programas concretos. Se quiere ver en qué medida se consigue lo que se quería y, si no es así, cómo se puede arreglar.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, ya recoge expresamente en su artículo 138 que una “*ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas*”.

4. Negociar y crear capacidad operativa.

La participación de distintas organizaciones en el desarrollo económico y social del municipio, obliga al Gobierno de la Ciudad a promover la **concertación** tanto con otros niveles de Gobierno como con el Sector Privado. El poder y los recursos se reparten de manera desigual y las decisiones son el resultado de interacciones entre varios actores. Concertar es hacer compatibles los intereses de los distintos sectores u organizaciones y coordinar esfuerzos y recursos para el logro de los objetivos económicos y sociales del municipio, parte fundamental de la función estratégica que deben asumir el **Gobierno de la Ciudad** y el **personal directivo municipal** para cumplir con su rol de *promotores del desarrollo local*.

Incorporar al nuevo **personal directivo profesional** en los viejos modelos organizativos no sólo no soluciona los problemas que tienen planteados nuestros Ayuntamientos como organizaciones, sino que pueden agravarse al crear más escalones en los organigramas (lo que complica la gestión), y difuminar la responsabilidad.

La opción por una **función directiva profesional** de la Administración requiere tanto un nuevo diseño organizativo del **Gobierno de la Ciudad**, como un cambio en la cultura administrativa: tenemos que construir una cultura de gestión pública cuya característica básica sea la capacidad para cooperar de todas las personas, en todos los niveles operativos.

El **Gobierno de la Ciudad** debe garantizar a los ciudadanos su derecho a una buena administración en base a los principios de solidaridad, subsidiariedad, ahorro del gasto público, cooperación y coordinación entre Administraciones. Para lograrlo no es suficiente el profesionalismo de otra época. Ya no se trata de *“hacer bien lo que hacemos”* o de *“hacer las cosas como hay que hacerlas”*. El siguiente paso a la *“responsabilidad por los resultados obtenidos”* será un avance, pero no la solución. El reto en un nuevo entorno relacional es integrar en la gestión pública municipal una **función directiva profesional** con capacidad para resolver problemas complejos, con una mentalidad abierta y con la disposición necesaria para asumir riesgos, con habilidad para centrarse en objetivos a largo plazo y disponer de una clara comprensión de la dimensión estratégica de la organización, con actitud positiva para escuchar y aprender, y con la imprescindible aptitud para combinar ideas prácticas, conceptos teóricos y experiencias diversas con sentido común.

FUNCIONES DIRECTIVAS PROFESIONALES	
TAREAS	DESCRIPCIÓN
PLANIFICAR	Definición de prioridades, objetivos y estrategias. Formulación y ejecución del Plan de Actuación. Estimación de recursos.
ORGANIZAR	Distribución de funciones y coordinación de actividades para el logro de los objetivos propuestos.
DIRIGIR	Guiar, animar y coordinar los esfuerzos de la organización en la consecución de los objetivos propuestos.
PRESUPUESTAR	Asignar los recursos económicos para el funcionamiento de la organización y ejecución de actividades previstas en los planes.
EVALUAR	Análisis del desempeño organizacional, comparación entre resultados y objetivos previstos y definición de los correctivos pertinentes.
INNOVAR	Integrar la gestión de la calidad total. Dirección por objetivos y reingeniería de procesos.
RELACIONARSE CON EL ENTORNO	Intercambio de bienes e información con otras instituciones y/o individuos que actúan en el entorno de la organización.

B) LA SELECCIÓN DE LOS DIRECTIVOS PROFESIONALES

Los puestos de trabajo que desarrollarán funciones directivas profesionales se determinarán por cada Ayuntamiento y figurarán en la RPT. Una vez definidas las funciones y determinadas las esferas de actuación (estratégica, del entorno político y operativa), conocidas las capacidades previas que han de reunir los candidatos (de relación, interpersonal, de aprendizaje, de análisis), comienza el proceso de reclutamiento de la persona idónea para el puesto, que habrá de ser *una selección de calidad, fundamentada en los principios de mérito y capacidad*.

Hay que entender derogada la excepción que contenía la Ley 21/1991, de creación del CES tras la entrada en vigor del EBEP¹⁶⁴.

No existe una titulación específica para poder ejercer la función directiva en la Administración municipal, y la posible y necesaria formación especializada está limitada a unos pocos programas: Cursos en el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), los Masters, como los del CEMCI y la Universidad Carlos III en Granada, o el Doctorado en Gestión Pública de la Universidad Pablo de Olavide en colaboración con el IAAP, entre otros. En todo caso, **¿la obtención de un título habilitante y reconocido para el desempeño de la función directiva sería el requisito previo de cara a la institucionalización de la Dirección pública profesional como segunda carrera administrativa en la Administración de los Ayuntamientos?**

¿Quién recluta? ¿Quién nombra a los reclutadores? ¿Cómo se acreditan los méritos y la capacidad? ¿Cómo se valora la idoneidad?¹⁶⁵

¹⁶⁴ “4. El personal del Consejo Económico y Social quedará vinculado a éste por una relación sujeta al derecho laboral. La selección del personal, *con excepción del de carácter directivo*, se hará mediante convocatoria pública y de acuerdo con sistemas basados en los principios de mérito y capacidad”. Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.

¹⁶⁵ “Se proveerán por sistema de libre designación, previa convocatoria pública, con aplicación de los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. Su nombramiento habrá de recaer en funcionarios de carrera...

Para la provisión de los Coordinadores Generales, se podrá excepcionar la condición de funcionario de carrera o laboral de las Administraciones Públicas, en los casos en que así se estime por parte de la Junta de Gobierno Local; en este supuesto, no podrá excepcionarse la condición de titulado superior y el ejercicio en el sector privado por periodo de, al menos, cinco años; y ello en consideración a las cualidades de idoneidad y responsabilidad que se residencian en las funciones de alta dirección de los Coordinadores Generales.

En el caso de los Directores Generales, en general, no cabrá la excepción de la condición de funcionario de carrera o laboral de las Administraciones Públicas, con titulación superior”. Acuerdo adoptado por el Excmo. Ayuntamiento Pleno de Granada, en sesión extraordinaria celebrada el día 26 de junio de 2007.

El número 103 de la colección de Estudios de Divulgación publicados por el CEMCI titulado “*LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y SU APORTACIÓN A LA NUEVA GESTIÓN LOCAL. Conclusiones de la Técnica de Grupo Nominal de Directivos de Diputaciones y Ayuntamientos de Andalucía. Antequera, abril de 2000*”, recoge como conclusiones finales las siguientes:

- Es necesario introducir en las Entidades Locales una cultura de la definición de objetivos a nivel político y técnico. Es imprescindible la planificación estratégica y la definición y la continuidad en las políticas de recursos humanos. **Hay que definir una política de creación y consolidación de cuadros directivos.** Es necesario contar con directivos adecuados con la preparación necesaria.
- Los partidos políticos deben formar a sus Concejales para la gestión pública, para conseguir que los cargos políticos estén preparados para desarrollar una moderna gestión.
- Profundizar en la definición de en qué consiste la *modernización* y la cultura del cambio.
- Motivar e implicar a todos los recursos humanos (directivos, personal, grupos de presión y representantes sindicales). Son necesarios esfuerzos persistentes para cambiar la cultura resistente al cambio que las Entidades Locales suelen tener. Ha de racionalizarse y reducirse la excesiva burocracia, y mejorarse la coordinación interna y con otras Administraciones. La inexistencia de herramientas retributivas y el derecho adquirido a la inamovilidad en el puesto, son otros dos factores que dificultan el desarrollo de una moderna gestión, por lo que deben ser objeto, estos dos factores, de análisis para definir una línea de actuación que palie sus efectos negativos y transforme el sistema retributivo, para contribuir a mejorar la motivación e implicación de los recursos humanos en la modernización de la gestión.
- Es necesario nombrar a los directivos por cualidades profesionales (no políticas), delegar autoridad en los mismos y cesar a los directivos ineficaces. También se considera como un instrumento de gran utilidad para profundizar en la planificación y en la mejora de la gestión, la formalización de un “*contrato de gestión*” entre el político y el directivo, en el que se defina, al inicio del mandato, unos objetivos, unas reglas de juego y en el que se tenga en cuenta la cultura del coste; la evaluación, la valoración para las decisiones de hechos, no opiniones o rumores y la formación del político con la finalidad de cubrir posibles déficits.

- Promover la motivación y la participación del político en la planificación. Conseguir que Alcalde / Presidente junto con el Equipo de gobierno planifiquen claramente sus objetivos. Presentar un proyecto ilusionante, que incluya a todos, especialmente al resto de directivos. Introducir paulatinamente la dirección por objetivos en todos los departamentos afectando a todo el equipo.
- Formación permanente específica para el personal directivo, en especial, formar a los cuadros políticos / directivos en planificación estratégica. Asimismo la formación debe utilizarse para implantar esta nueva cultura a nivel técnico. Realizar análisis de la organización para detectar puntos débiles, crear asociación de directivos que establezca un modelo a transmitir y, por último, introducir retribuciones ligadas a la consecución de resultados son otras propuestas de solución al problema diagnosticado de la inexistencia, a nivel político y técnico, de una cultura de planificación estratégica y de definición de objetivos.

El **Plan Bolonia** de seguro afectará al reclutamiento del personal directivo profesional. ¿Grado, Master o Doctor? El Presidente de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas ya reclamaba al Gobierno de España que considerase el **Doctorado** como categoría específica en la Función Pública al elaborar el Estatuto Básico de los funcionarios¹⁶⁶.

La **función directiva profesional** implica que la dirección ejecutiva de las políticas públicas locales sea desempeñada por personas reclutadas específicamente para el ejercicio de esas tareas, a través de procedimientos objetivos, sujetas a evaluación periódica y respondiendo, en consecuencia, de los resultados de su gestión ante las instancias políticas.

PASTOR MILÁN busca el soporte legal de la figura del **Gerente municipal**, tanto en la Ley 7/1985 estatal, como en la Ley 8/1987, de Régimen Local de Cataluña, y acaba encuadrándolo como **órgano complementario** a desempeñar por personal eventual. Apuntó que la legislación (anterior al EBEP) facilitaba los contratos a profesionales externos con retribuciones adecuadas al mercado y más elevadas que las que perciben los directivos internos¹⁶⁷.

LONGO ve en el diseño legal vigente del sistema de dirección política de los Ayuntamientos el caldo de cultivo institucional para la usurpación, el amateurismo directivo y la aparición del **Concejal asistencial** o el **Concejal ejecutivo** en vez

¹⁶⁶ Véase S. de la Plaza, Presidente CRUE, noticia aparecida en prensa diaria el día 29 de enero de 2001.

¹⁶⁷ Véase J. R. Pastor Milán: “Els Gerents a l'administració Local...”, op. cit.

del **Concejal político**. La delegación que efectúa el Alcalde de sus atribuciones en los Tenientes de Alcalde o en miembros de la Comisión de Gobierno se interpreta como asignación de responsabilidades de carácter ejecutivo, bajando “*el nivel*” de las competencias ejercidas por los electos locales hasta confundirlas con **funciones de carácter directivo**, lo que empobrece tanto la política como la gerencia pública local¹⁶⁸.

JIMÉNEZ ASENSIO compara el marco jurídico de la **Gerencia** local con un *corsé* constrictor poco flexible para la adopción por cada Ayuntamiento, en función de su peculiaridad, del diseño organizativo más apropiado. Vincula tanto el nacimiento de los Cuerpos Nacionales de Administración Local al *control de legalidad* en un ámbito político caracterizado por la *corrupción*, como el cambio radical de escenario basado en la legitimidad democrática desde 1979 a la crisis del modelo de gestión. A la apropiación funcional por parte de los políticos locales de funciones de gestión que ni les correspondían ni estaban preparados para llevar a cabo, se corresponde la burocratización del empleo público de pura supervivencia institucional: ninguno de los dos polos produce capacidad directiva o gerencial. JIMÉNEZ ASENSIO señala la existencia tanto de elementos que condicionan la implantación de la Gerencia en la Administración local, como de límites institucionales a la implantación de un modelo gerencial¹⁶⁹.

Los condicionantes para implantar **un modelo profesional de función directiva** en el ámbito local, aparte de los generales (cultura política, marco normativo, etc.), serían:

- La forma de gobierno local.
- Las complejas relaciones entre política y administración.
- El modelo organizativo.
- Los programas de modernización.
- El marco jurídico de la dirección pública local.
- El modelo de recursos humanos de cada Entidad local.

Después de repasar la regulación jurídica de la dirección pública en la Administración local, concluye destacando su fragmentación y falta de coherencia que

¹⁶⁸ Véase F Longo: “Política y Gerencia pública en los Gobiernos locales”, en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, pp. 22 a 54, 1999, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

¹⁶⁹ Véase Rafael Jiménez Asensio: “Reflexiones sobre el marco (o el “corsé”) jurídico de la gerencia local”, en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, pp. 93 a 120, 1999, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

ha dado lugar a una normativa variada con regímenes superpuestos. El resultado ofrece un marco aparentemente plural pero en realidad muy rígido, una Entidad local no tiene a su disposición un elenco de posibilidades para hacer efectivas las potestades de autoorganización.

Sumando a este abigarrado panorama los límites institucionales para la implantación de un **modelo gerencial**, parece evidente que las posibilidades de la **Gerencia** local se hallan severamente reducidas y sólo aflorarán por la vía de hecho, a impulso de la resuelta voluntad de Ayuntamientos decididos a emprender una experiencia innovadora.

Como el autor comenta, esta opción contribuye poco a decantar un marco institucionalizado. Sin embargo, el cambio nace siempre de la alteración de lo vigente y los germinales casos de **Gerencia** servirán de señuelo al legislador autonómico, el mejor situado para, desde el desarrollo de la legislación básica, dotar a los Ayuntamientos de una **función directiva local**. El espacio directivo encuentra su limitación en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

La impronta corporativa concede al Pleno importantes atribuciones ejecutivas junto a las de control del Equipo de Gobierno. Esta combinación de **presidencialismo disminuido** (el Alcalde no puede libremente ni formar ni remodelar el gobierno) y **régimen de asamblea** no favorece la profesionalidad de la gestión. La reforma de la Ley de Bases ha corregido un reparto de funciones más cercano al parlamentarismo, aumentando la capacidad ejecutiva del Alcalde en materias como gestión de personal, contratación o urbanismo y reforzando el control de la oposición sobre el Gobierno. Sin embargo, el marco normativo tampoco facilitaba la instauración de la función directiva porque la Ley 11/1999, mantenía las delegaciones a favor de la Comisión o de los Concejales y no contempló otras alternativas como la delegación a favor de una hipotética Gerencia. Es verdad que el fortalecimiento institucional del Alcalde puede evidenciar la necesidad de un **Gerente**, pero esta es una eventualidad, cuya concreción exige modificar el vigente artículo 23.4 LRBRL¹⁷⁰.

JIMÉNEZ ASENSIO apunta la legislación autonómica como un medio perfectamente adecuado de implantación del **modelo gerencial**, sin embargo, las Comunidades Autónomas han innovado poco, lo que unido al silencio de la legislación

¹⁷⁰ “El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Comisión de gobierno y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar a favor de cualesquiera Concejales, aunque no pertenecieran a aquella Comisión”. LRBRL, art. 23.4.

básica y a la llamativa despreocupación del Gobierno local por su propia autoorganización, arroja un panorama poco alentador. Explora la viabilidad de la **Gerencia municipal** haciendo recuento del aparente elenco de opciones:

- Personal eventual.
- Funcionario propio de la entidad.
- Personal de alta dirección.
- Personal laboral en régimen común.

Conjugando estas posibilidades con el tamaño y el nivel en la prestación de servicios, se obtiene una *geometría variable* no exenta de obstáculos porque ninguna de las anteriores alternativas carece de serias objeciones. Por ejemplo, la transformación del **Secretario** en **Directivo** choca con el carácter estatutario del puesto, además, claro está, de los requisitos para el acceso; la eventualidad condiciona la gestión al ciclo político de quien hace el nombramiento, prima la confianza sobre el rendimiento.

Concluye JIMÉNEZ ASENSIO que, en 1999, *el marco normativo no facilita(ba) la institucionalización de la gerencia en el ámbito local*, y resume las opciones:

- Que el **Estado** modifique la legislación básica y abra la posibilidad de que las Entidades locales pudiesen disponer de *Gerentes* vinculados con una relación temporal y sujetos a continuidad en función del cumplimiento de objetivos.
- Que las **Comunidades Autónomas** apuesten por la *gerencialización* del espacio local y sean más audaces legislando.
- Que los propios **Municipios** apuesten por la institucionalización de sistemas gerenciales por la vía de los hechos y procedan a configurar *sistemas de Gerencia* que vayan transformándose en paradigma del buen funcionamiento de los servicios públicos locales.

LONGO formula una tesis: la irrupción del *management* en las Administraciones públicas del mundo desarrollado conlleva la aparición de los *managers* y obliga a recomponer el marco de relaciones entre los actores de los sistemas públicos. Los protagonistas tradicionales de la acción pública han sido dos: la clase política y la función pública profesional. El dualismo se rompe cuando las Administraciones públicas se orientan hacia la eficiencia con políticas presupuestarias restrictivas del gasto público y aparece un nuevo actor: los **directivos**. Es entonces cuando el

espacio de la dirección pública se lo disputan entre los dos actores tradicionales: **las fuerzas de ocupación**¹⁷¹.

De una parte, frente a los defensores de la **funcionarización del espacio directivo**, como garantía para preservar el carácter profesional de la Administración y defenderlo de los peligros de la politización, LONGO recuerda que la condición de funcionario no constituye un antídoto contra la politización y coincide con JIMÉNEZ ASENSIO en que el estatuto funcionarial carece de mecanismos adecuados para:

- Detectar competencias (cualidades) directivas allí donde existan.
- Ubicar razonablemente dichas competencias en los puestos adecuados.
- Estimular su ejercicio en el supuesto de que hubiesen sido debidamente detectadas y ubicadas.

De otra, la **politización del espacio directivo** se manifiesta de dos formas:

- La **usurpación**, cuando son los propios políticos electos quienes desempeñan las funciones propias de la dirección pública profesional.
- La **colonización**, cuando los cargos de dirección son desempeñados por otros políticos designados por los electos entre correligionarios afines.

La ocupación de la dirección pública por la política no permite la existencia de Administraciones públicas profesionales:

- Ni los partidos políticos son escuelas de gerencia pública, ni los mecanismos de adscripción de carácter político garantizan la posesión de *competencias directivas*.
- La lealtad a la persona o al partido que decide el nombramiento *condiciona el ejercicio* de la función directiva y ocupa el lugar reservado a los resultados de la gestión.
- La legitimidad política no presupone la legitimidad profesional directiva (aunque se tenga por algunos), quedando dañada la imagen de legitimidad de estos directivos.

La colonización del espacio directivo se produce por la utilización de mecanismos políticos para el reclutamiento y la adscripción de directivos públicos, tanto por la inexistencia de fórmulas propias de la función pública para dar respuesta a las necesidades de directivos, como porque los habilitados nacionales no ejercen res-

¹⁷¹ Véase F. Longo: “Política y Gerencia pública...”, op. cit.

ponsabilidades gerenciales. El modelo mental de quien se rodea de “*personas de confianza*”, leales al partido o fieles al político, supone:

- Sobrevalorar los requerimientos de identificación previa de los directivos públicos con los proyectos políticos o con sus líderes.
- Limitar el campo de elección a ciertos viveros en los que se presupone que afloran dichos perfiles.
- Convertir dichos criterios en predominantes sobre los de profesionalidad directiva.

La metafísica de la confianza supone poner lealtad donde debiera haber liderazgo, afiliación gregaria donde debiera haber proyecto, precaria subordinación donde debiera haber colaboración inteligente¹⁷².

LONGO afirma que los partidos políticos se configuran como *patronazgos de cargos*, y propone tener en cuenta para el diseño de un puesto de trabajo como “*político*” o como “*directivo*” una serie de variables o “*factores de contingencia*”:

- Politización de la materia.
- Politización del rol.
- Estabilidad.
- Empresariedad.
- Contractualidad.

Aplicando estos criterios surge la delimitación:

- **Puesto político:** alto grado de politización de la materia y el rol.
- **Puesto de Directivo público profesional:** altas dosis de estabilidad, empresariedad y contractualidad, y bajo grado de politización de la materia y el rol.

¹⁷² “Aquellos que se colocan en un terreno intermedio entre la filosofía y la política merecen un enorme desprecio por parte de Platón, pues lo único que logran es no ser ninguna de las dos cosas, ni filósofos ni políticos. Dichos personajes “se consideran sabios y se tienen por personas moderadamente dedicadas a la filosofía y moderadamente a la política; juzgan que participan de ambas en la media necesaria y que gozan de los frutos del saber manteniéndose al margen de peligros y conflictos”. Situándose a caballo entre la ética y la política creen haber sabido encontrar una buena manera de “nadar y guardar la ropa”, como diríamos ahora en castellano; su objetivo sería influir en las decisiones políticas pero sin llegar a responsabilizarse de sus propias propuestas. “Lo cierto –hace decir Platón a Sócrates– es que, participando de ambas, son ellos inferiores a ambas, en relación con los fines respectivos que confieren su propia importancia a la filosofía y a la política. Es necesario, no obstante, que les perdonemos por su ambición y que no nos enojemos, considerándolos en cambio por lo que son”. R. Aramayo: *La quimera del Rey Filósofo*, pp. 32-33, 1997, Taurus, Madrid.

Los “*puestos de trabajo directivos*” requieren que las personas que aspiren a desempeñarlos tengan demostrada competencia profesional en el campo de la dirección pública.

En base a lo anterior, existen *dos tipos de “directivos públicos locales”*:

- a) La persona titular de un **órgano** o que ocupa un **puesto político**, por lo que ostenta la condición de *Alto Cargo* o asimilado.
- b) El **personal directivo profesional**, que ocupa **puestos de trabajo** denominados como tales en la RPT, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas, que **no es Alto Cargo** y está subordinado a alguno de ellos.

El nivel directivo es un espacio de confluencia ente política y Administración, y que puede ordenarse en base a varias fórmulas posibles. El EBEP establece en su artículo 13 que el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo del propio Estatuto, el **régimen jurídico específico** del personal directivo así como **los criterios para determinar su condición**.

BORJA y CASTELLS proponen entre sus cinco líneas de reforma para el Gobierno de la Ciudad “*una organización política que reconozca la personificación de los liderazgos, la necesidad de superar la confrontación legislativo-ejecutivo y la continuidad de la gestión municipal*”, lo que conlleva, necesariamente, la “*atribución de los puestos ejecutivos a profesionales mediante concurso y sin que el contrato vaya unido a la duración de los mandatos políticos*”¹⁷³.

La selección del **personal directivo profesional** se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia y atenderá a **principios** de mérito y capacidad y a **criterios** de idoneidad. Este procedimiento del EBEP es

¹⁷³ “La gobernabilidad del territorio urbano-regional se plantea por lo tanto a tres niveles distintos:

- Nivel estratégico: el de la concertación entre actores públicos y privados para la realización y gestión de grandes proyectos de infraestructuras y equipamientos. Es el nuevo hinterland de la gran ciudad, pero también es muchas veces un espacio policéntrico regional.
- El nivel metropolitano: el de la cooperación institucional para garantizar tanto la gestión como la promoción de la ciudad real o ámbito de vida cotidiana de la población activa. Tiende a ser un supermunicipio descentralizado.
- El nivel ciudad-municipio o ciudad central de la región metropolitana. Es el ámbito político en sentido estricto tanto porque está gobernado por una institución representativa (en general de elección directa) dotada de amplias competencias como porque atribuye valor de marca al conjunto del territorio”. Jordi Borja y Miguel Castells, op. cit., p. 294.

para los **puestos de trabajo** y no para los **órganos directivos** aunque sigue existiendo mucha confusión¹⁷⁴.

El **personal directivo** local y los funcionarios del Ayuntamiento con habilitación de carácter estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda del EBEP, desempeñen puestos que hayan sido provistos mediante **libre designación** en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman, formularán **declaración** sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos, según lo previsto en el artículo 75.7 de la LRBRL.

Las declaraciones se inscribirán en sendos Registros de Intereses¹⁷⁵.

¹⁷⁴ “PRIMERA. OBJETO. Las presentes bases regirán en el proceso de selección del personal directivo que ha de cubrirse en este Ayuntamiento, en virtud de las nuevas Delegaciones creadas y redistribución de competencias como consecuencia de ello, así como las nuevas necesidades planteadas, dando cumplimiento a lo establecido en el art. 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto Básico del Empleado Público, recogido en el acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 26-06-2007.

SEGUNDA. DENOMINACIÓN PERSONAL A CUBRIR.

– Personal directivo: 8 Coordinadores Generales, 7 Directores Generales.

(...)

CUARTA. SISTEMA DE PROVISIÓN. Se proveerán por el procedimiento de libre designación, de conformidad con lo establecido en el acuerdo plenario de 26.6.2007.

(...)”.

Ayuntamiento de Granada, Decreto del Concejal Delegado de Personal, Servicios Generales y Organización, de 3 de agosto de 2007.

¹⁷⁵ “Artículo 1. Registro de Actividades y Registro de Bienes Patrimoniales del personal directivo del Ayuntamiento de Madrid.

1. Se crean, en el Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, los siguientes registros de intereses: Registro de Actividades y Registro de Bienes Patrimoniales del personal directivo del Ayuntamiento de Madrid.

2. En dichos Registros se inscribirán, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos y la declaración sobre bienes y derechos patrimoniales, que han de efectuar los titulares de los órganos directivos y los funcionarios con habilitación de carácter estatal que desempeñen, de acuerdo con el Estatuto Básico del Empleado Público, puestos que hayan sido provistos por el sistema de libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.

(...)

Artículo 2. Régimen jurídico.

El régimen jurídico de dichos Registros es el contenido en el artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la misma Ley.

(...)

Artículo 5. Inalterabilidad de los datos y seguridad de los Registros.

1. Los Registros establecidos en este Acuerdo se instalarán en un sistema de gestión documental que garantice la inalterabilidad y permanencia de sus datos, así como la alta seguridad en el acceso y uso de los mismos.

El anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local que conocemos, de febrero de 2007, mezcla **órganos directivos y puestos de trabajo de personal directivo local**¹⁷⁶.

2. El personal del Ayuntamiento de Madrid que, por razón de sus funciones, tenga acceso a los contenidos de los Registros de intereses tiene el deber permanente de mantener en secreto los datos e informaciones que conozca.

(...)”.

Creación de Registros de Intereses del Personal Directivo al Servicio del Ayuntamiento de Madrid. Acuerdo Junta de Gobierno 05/07/2007. Publicaciones: BO. Ayuntamiento de Madrid 12/07/2007, núm. 5764, pp. 20-21. BO. Comunidad de Madrid 23/07/2007, núm. 173, pp. 83-84.

¹⁷⁶ “1. Es personal directivo local el que desarrolla funciones directivas profesionales en la Administración local. Cada Entidad Local deberá determinar, en su Estatuto local, qué puestos de su organización podrán revestir este carácter, correspondiendo su concreta creación al Consejo de Gobierno.

2. Corresponde a los órganos directivos locales desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa competentes. En particular, les corresponde el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial, sin perjuicio de las funciones específicas que se les deleguen por los órganos de gobierno locales o se les atribuyan como propias.

3. Su designación corresponderá al Consejo de Gobierno atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia y mediante procedimientos que garanticen el mérito, la capacidad y la publicidad, entre funcionarios o funcionarias públicos del Grupo A y titulados o tituladas superiores, si no pertenecen a la función pública. En el acuerdo de nombramiento, que será motivado, se especificarán sus funciones y los objetivos de su gestión.

4. El personal directivo estará sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a evaluación por la Entidad local con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia, cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. La evaluación deberá reflejarse en sus condiciones retributivas. Su cese estará vinculado al resultado de su gestión.

5. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo local no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva.

6. El personal directivo local que ejerza funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de la Administración local será, en todo caso, funcionario público.

7. En los pequeños y medianos municipios, las funciones directivas de carácter gerencial podrán ser asumidas por los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que desempeñen los puestos a ellos reservados, conforme a lo que determine la normativa autonómica.

8. Cuando el personal directivo local tenga la condición de funcionario o funcionaria, permanecerá en la situación de servicio activo en su respectivo Cuerpo o Escala.

9. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

10. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 63.3 de esta Ley.

A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

11. El personal directivo local deberá formular declaración sobre causas de posible incompatibilidad y cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos; sobre sus bienes patrimoniales y participación en sociedades, y de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Sociedades,

C) EL ESTATUTO DE LOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

El Gobierno de la Ciudad prestará unos servicios públicos municipales de calidad si cuenta con una **función directiva profesional**, cuyo reclutamiento se llevará a cabo, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, en base a la profesionalidad y la experiencia, atendiendo a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, que se someterá periódicamente a evaluación y con responsabilidad por los resultados de su gestión¹⁷⁷.

La legislación andaluza de desarrollo del EBEP deberá definir las “*funciones directivas profesionales*” y concretar los puestos de trabajo que las desarrollarán. La regulación del régimen jurídico específico del “*personal directivo profesional*” deberá resolver una serie de cuestiones: el modelo, el concepto, los requisitos, las funciones, el sistema de acceso, la evaluación, las retribuciones, las incompatibilidades o el cese.

1. Principios.

El régimen jurídico de un **modelo de función directiva profesional** deberá tener en cuenta los siguientes **principios**:

- 1) El **principio de servicio objetivo al interés general** (artículo 103.1 de la CE). La Administración y sus Directivos deben ser imparciales en su actuación, pues, ante todo, son empleados públicos al servicio de los intereses generales que desempeñan **puestos de trabajo** retribuidos de acuerdo a las **funciones directivas profesionales** definidas como tales en las normas específicas de cada Administración (artículos 8.1 y 13.1 EBEP)¹⁷⁸.
- 2) El **principio de eficacia** (artículo 103.1 de la CE). La Administración –y por extensión sus Directivos– deben orientar su labor hacia la mejor satisfacción de

en los términos previstos en el artículo 64 de esta Ley”. Anteproyecto LBGAL (05-02-2007). Artículo 58. Directivos locales.

¹⁷⁷ “La gestión de personal, conforme a todas estas reglas y las que las desarrollen con la misma finalidad, podrá ganar en eficiencia y equidad, lo que ha de traducirse tarde o temprano en una mejora de los servicios”. EBEP, Exposición de Motivos.

¹⁷⁸ Véase Alejandro Nieto García: “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, en Martín Retortillo, S. (Coord.): *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III (La Corona, Las Cortes Generales, Del Gobierno y de la Administración pública), pp. 2.185 a 2.253, 1991, Edit. Civitas, Madrid.

los requerimientos de la sociedad de su tiempo. Un modelo de **función directiva profesional** que asegure la cobertura de los **puestos de trabajo de Directivos** por aquellos con las capacidades y habilidades necesarias para conseguirlo encuentra base suficiente en este precepto¹⁷⁹.

- 3) Los **principios de igualdad** (artículo 23.2 de la CE), **mérito y capacidad** (artículo 103.3 de la CE). La naturaleza jurídica de los **puestos de trabajo** de Directivos incorpora el criterio de **idoneidad** pero, en todo caso, su reclutamiento se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la **publicidad y concurrencia** (artículo 13.2 EBEP).
- 4) El **principio de eficiencia y economía en el gasto público** (artículo 31.2 de la CE). Un modelo en clave profesional no sólo es posible sino que incluso es deseable. Un **modelo de función directiva profesional** aseguraría que los más cualificados accediesen a la cúpula administrativa, gestionando más eficaz y más eficientemente los fondos públicos. Las personas que desempeñen **puestos de trabajo de Directivos** serán evaluadas con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados (artículo 13.3 EBEP).

2. El modelo de función directiva profesional.

Si la opción es un “*modelo cerrado*” de función directiva al que sólo puedan concurrir funcionarios públicos, o un “*modelo abierto*” en el que el personal laboral pueda ejercer esas funciones.

3. La definición de Directivo.

El concepto de Directivo y su “*misión*” en la organización deberían ser los mismos tanto en la Administración de la Junta de Andalucía, como en las Administraciones locales.

¹⁷⁹ Véase Luciano Parejo Alfonso: *Derecho administrativo. Instituciones generales*, pp. 455 y ss., 2003, Edit. Ariel, Barcelona.

4. Los requisitos profesionales exigidos.

Se deberá concretar tanto la titulación necesaria, como el tipo de formación o los méritos y la experiencia requeridos para acceder a los puestos de trabajo de Directivos.

5. Las responsabilidades y tareas.

La descripción detallada de las funciones directivas profesionales de cada puesto de trabajo es previa e imprescindible para poder elaborar el “*perfil*” de las personas idóneas para su desempeño.

6. El procedimiento para su designación.

Se debe regular un procedimiento similar para todas las Administraciones Públicas andaluzas, en base a los principios del artículo 13 del EBEP.

7. La evaluación.

El sistema de evaluación del personal directivo profesional deberá concretar cómo se fijan los objetivos, los criterios y los periodos de tiempo necesarios para aplicarlos.

8. Las retribuciones.

Un porcentaje de las retribuciones del personal directivo profesional será variable en función de los resultados obtenidos en la gestión, información que suministrará el sistema de evaluación.

Las retribuciones de las personas titulares de los órganos directivos tienen un procedimiento de aprobación y un régimen de publicidad distinto de las retribuciones del personal que ocupe puestos de trabajo clasificados como directivos en la RPT.

RETRIBUCIONES ÓRGANOS DIRECTIVOS (PRESUPUESTO)	
DIRECCIONES GENERALES Y ASIMILADOS	
<i>Concepto</i>	<i>Euros 2008</i>
Sueldo	13.621,32
Complemento de destino	15.015,96
Complemento específico	25.978,40

Las personas titulares de las **Direcciones Generales** y asimilados **podrán percibir un complemento de productividad**, en las cuantías que a las mismas se asignen, por la persona titular del órgano superior del que dependan, dentro de los créditos consignados en el Presupuesto General.

RETRIBUCIONES PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL (RPT)	
SUBDIRECCIONES GENERALES Y ASIMILADOS	
<i>Concepto</i>	<i>Euros 2008</i>
Sueldo	13.621,32
Complemento de destino (Nivel 30)	11.960,76
Complemento específico	19.550,93

Las personas titulares de las **Subdirecciones Generales** y asimilados **percibirán**, como incentivo de rendimiento, el complemento correspondiente que valore la productividad, de acuerdo con los criterios y porcentajes que se establezcan.

9. La responsabilidad.

La responsabilidad del personal directivo profesional dependerá tanto de los requisitos profesionales, como del tipo de formación exigidos. El control de resultados depende tanto de la definición de sus funciones directivas profesionales,

como de la claridad en la fijación de los objetivos que debe cumplir, pero la concreta atribución de recursos o las retribuciones también incidirán para graduar la responsabilidad. En todo caso, será necesario un período de tiempo suficiente para su evaluación y la exigencia de responsabilidad justificada.

10. El cese.

La estabilidad del personal directivo profesional es un valor añadido para la mejora de la calidad de los servicios públicos. El cese deberá estar vinculado al resultado de la gestión. Sólo en función de resultados desfavorables se podría cesar antes de los dos años de desempeño del puesto.

ESTRUCTURA DE LAS GRANDES ADMINISTRACIONES			
NIVEL	LOFAGE	ANDALUCÍA	MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN
Órganos superiores	Ministros, Secretarios de Estado	Consejería	Alcalde, Miembros de la JGL
Órganos directivos	Subsecretarios Secretarios Generales Secretarios Grls. Técnicos Directores Generales Subdirecciones Generales	Viceconsejería Secretaría General Secretaría Gral. Técnica Dirección General	Coordinadores Generales Directores Generales El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma. El titular de la asesoría jurídica. El Secretario general del Pleno. El Interventor general municipal. En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria. Los titulares de los máximos órganos de dirección de los OOA y EE.EE.
Niveles inferiores	Los órganos de nivel inferior a Subdirección General se crean, modifican y suprimen por orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas (LOFAGE, art. 10.2).		El Alcalde establece la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva y establece niveles complementarios inferiores (LRBRL, arts. 124.4.k) y 123.1.c).
Puestos de trabajo	Las unidades que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de la RPT (LOFAGE, art. 10.3).	Subdirección General Jefe de Servicio Jefe de Sección Jefe de Negociado	Jefe de Servicio Jefe de Sección Jefe de Negociado

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD		
RÉGIMEN JURÍDICO	ÓRGANOS DIRECTIVOS	PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL
<i>Creación</i>	Pleno del Ayuntamiento: Determina los niveles esenciales de la organización municipal	
	Alcalde: Determina el número de cada uno de tales órganos	Alcalde: Establece niveles complementarios inferiores
<i>Selección</i>	Junta de Gobierno: Nombramiento y cese de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración municipal	Junta de Gobierno: RPT Principios de mérito y capacidad y criterios de idoneidad
<i>Funciones</i>	Dirigen la ejecución de las políticas públicas locales y controlan su cumplimiento	Desarrolla funciones directivas profesionales: la ejecución y evaluación de las políticas públicas
<i>Toma de posesión</i>	Declarac. causas incompatibilidad Declarac. Bienes y sociedades Juramento o promesa	Juramento o promesa
<i>Situaciones administrativas</i>	Servicios especiales	Servicio activo
<i>Responsabilidad</i>	Política	Estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados
<i>Negociación colectiva</i>	No existe	La relación de empleo del personal directivo no es objeto de negociación colectiva
<i>Retribuciones</i>	Pleno: Presupuesto	Junta de Gobierno: RPT
<i>Incompatibilidades</i>	Altos Cargos	Ley 53/1984
<i>Consolida</i>	Importe = Dirección General	Nivel Compl. de Destino
<i>Cese</i>	Discrecional	Motivado
<i>Limitaciones al ejercicio tras el cese de actividades privadas</i>	Ley 3/2005, Junta de Andalucía Ley 5/2006, Admón. del Estado	Ley 53/1984

| CONCLUSIONES

La primera conclusión que cabe extraer de este estudio es que la cuestión de la **función directiva profesional** constituye una preocupación común en toda la UE vinculada a los **procesos de modernización administrativa**. La forma de Gobierno local y el modelo de empleo público local condicionan tanto la **organización del Gobierno de la Ciudad** como la **dirección de la Administración municipal** en nuestros Ayuntamientos.

Otra conclusión que cabe extraer de este estudio es que **no existe un único modelo de personal directivo profesional** que satisfaga todas las exigencias derivadas de la modernización administrativa.

- El proceso de modernización administrativa pretende lograr **un nuevo modelo de Administración al servicio de la sociedad**.
 - Mantener los principios del **Estado del Bienestar** supone incorporar **un nuevo modelo de gestión**.
 - La alternativa a los recortes en los servicios que se prestan o el crecimiento de la deuda en los Gobiernos locales es la **optimización** (rightsizing).
- El **modelo español de empleo público** se ha basado en la laboralización de la función pública, la incompatibilidad de todo el personal y la negociación colectiva.
 - El objetivo de todos los procesos de **modernización** es mejorar la **calidad** de los servicios prestan las Administraciones públicas a los ciudadanos. La adecuada ordenación y **gestión de los recursos humanos** constituye un factor

- clave para lograr este objetivo y alcanzar los resultados previstos al diseñar las políticas públicas.
- El más importante de los factores organizativos con que cuentan las Administraciones Públicas para satisfacer el derecho a una buena administración es el personal a su servicio.
 - Del régimen jurídico del empleo público y de su efectiva aplicación depende en buena medida el funcionamiento del Estado.
 - No puede garantizarse a los ciudadanos el **derecho a una buena administración** si el sistema de empleo público es deficiente.
- La **relación de puestos de trabajo** debe ser el instrumento fundamental para la renovación, racionalización y modernización del empleo público, orientado a **un mejor aprovechamiento de los recursos humanos** y, en consecuencia, **una mayor calidad en la prestación de los servicios**.
- La RPT comprende los puestos de trabajo de cada órgano con rango de Dirección General o asimilado.
 - El puesto de trabajo es el conjunto de tareas, funciones, responsabilidades y finalidades que se asignan a una persona en una Administración Pública.
 - La denominación y ordenación de los puestos de trabajo debe ajustarse a una plantilla-tipo.
 - Los puestos de trabajo se ordenan por niveles, a partir de las Subdirecciones Generales y asimiladas que tendrán nivel 30.
 - La provisión de los puestos de trabajo se realizará por concurso, excepto los de Subdirector General, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de Altos Cargos y personal directivo, que pueden cubrirse mediante **libre designación**.
- El EBEP consolida el sistema, introduce el concepto de **empleado público**, reserva exclusivamente a los **funcionarios públicos** el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, y establece los principios en los que deberá basarse el régimen jurídico del **personal directivo profesional**.
- Los postulados de la nueva configuración del empleo público casan muy mal con el detalle y la práctica de intervención diseñada por la LRBRL y el TRRL.
- Deslindar dirección política de gestión operativa exige adoptar **una nueva estructura organizativa**.
- Surge como alternativa el *modelo gerencial* de Gobierno local.

- La **modernización del Gobierno de la Ciudad** se hará desde la innovación y la integración de perspectivas, lo que servirá para establecer tanto las diferencias como los espacios de confluencia de la *Política*, de la *Gestión* y de la *Administración*.
- El **empleo público local** se reguló, de acuerdo con el modelo de la Ley 30/1984, en el Título VII de la Ley 7/1985.
 - La CE establece una reserva de puestos de trabajo a los funcionarios públicos.
 - Los “funcionarios de empleo”, primero, y el “personal eventual” después, realizan funciones gerenciales o directivas.
 - La Ley 22/1998, Carta Municipal de Barcelona, introduce el “personal eventual de alta dirección”.
 - El artículo 176.3 TRRL que permitía el desempeño por personal eventual de puestos *de trabajo de carácter directivo* se entiende hoy **derogado por el EBEP**.
- Las **peculiaridades** de los Habilitados Nacionales de la Administración municipal.
 - La cuestión central en torno a los **funcionarios con habilitación nacional** se sitúa no tanto en su consideración o no como directivos públicos, cosa que a juicio de JIMÉNEZ ASENSIO está clara, sino en el modo de articulación de estos funcionarios directivos con el resto de personal de la dirección pública local.
- El **nivel directivo público** es un espacio de confluencia entre *política* y *Administración* que puede ordenarse en base a varias fórmulas posibles.
 - Los **Altos Cargos** son **órganos** que ejercen potestades administrativas.
 - La **profesionalización de la función directiva** supone que sus elementos básicos (acceso, ejercicio y cese) dependan de criterios objetivos relacionados con la eficacia, la eficiencia y la calidad.
- Los **principios** por los que se regirá el **personal directivo profesional** deben ser los mismos para todas las Administraciones Públicas, incluido el personal directivo de las **Agencias Administrativas**.
 - Su régimen jurídico será el previsto en el EBEP y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - Permanecerá en la situación de **servicio activo** en su respectivo Cuerpo o Escala cuando tenga la condición de **funcionario**.
 - La RPT puede prever **puestos directivos de máxima responsabilidad** a cubrir, en régimen laboral, mediante contratos de **alta dirección**.

- El **personal directivo profesional** aparece en el EBEP para todas las Administraciones Públicas.
 - El **personal directivo profesional** será realmente **directivo** si lo son sus **funciones** y su **posición** en la organización.
 - La **Alta Dirección** son trabajadores por cuenta ajena que ocupan **puestos de trabajo** en base a una relación laboral de carácter especial.

- Las **funciones directivas profesionales** en un Ayuntamiento comprenden la responsabilidad inmediata de la **ejecución** y la **gestión ordinaria** de las políticas públicas municipales.
 - Las funciones que impliquen ejercicio de autoridad serán desempeñadas por personal funcionario.
 - Las condiciones de empleo del personal directivo están excluidas de la negociación colectiva.

- Será **seleccionado** mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, atendiendo a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad (competencia profesional y experiencia).

- Es necesario un **Estatuto del personal directivo profesional de la Administración municipal** que deberá contener, al menos, los siguientes aspectos:
 - Principios.
 - Modelo.
 - Definición de Directivo.
 - Requisitos profesionales.
 - Responsabilidades y tareas. Ocupará **puestos de trabajo** clasificados como tales en la RPT en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica o relevancia de las tareas a ellos asignadas (funciones directivas profesionales).
 - Procedimiento para su designación. Será **seleccionado** mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, atendiendo a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad (competencia profesional y experiencia).
 - Evaluación. Estará sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a **evaluación** con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, **responsabilidad** por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.
 - Retribuciones. Percibirá una parte de su retribución como **incentivo de rendimiento**, mediante el complemento correspondiente que valore la **productividad**, de acuerdo con los criterios y porcentajes que se establezcan.
 - Responsabilidad.

- Cese. El cese estará vinculado al resultado de la gestión, pudiéndose producir antes de los dos años de desempeño del puesto directivo **sólo en función de resultados desfavorables**.

El contexto actual que preside las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, es decir, un contexto globalizado y de crisis financiera internacional, donde encontramos la evolución de la sociedad, sus necesidades y reivindicaciones, en un marco de desarrollo tecnológico avanzado, con un papel prominente de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, requiere de **personas que tengan la capacidad, la formación y las habilidades necesarias para la ejecución y evaluación de las políticas públicas: el personal directivo profesional.**

| BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1995): *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid.
- AA.VV. (1999): *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- AA.VV. (2000): *Pensar lo público*, Francisco Longo-Manuel Zafra Víctor (Coord.), CEMCI, Granada.
- AA.VV. (2004): *La Ley de Modernización del Gobierno Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- ADAIR, R. J. (1990): *Líderes, no jefes*, Legis, Santa Fe de Bogotá.
- ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (Eds.) (2001): *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ÁLVAREZ MARTÍN, J. A. (2001): *Presente y futuro de los Ayuntamientos democráticos. El desafío de la gestión de calidad como alternativa a la quiebra*, Bayer, Barcelona.
- AMIN, S. (1997): *El capitalismo en la era de la globalización (Capitalism in the Age of Globalization. The Management of Contemporary Society)*, Paidós, Barcelona.
- APARICIO PÉREZ, M. A. (1996): *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno local en España*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

ARAMAYO, R. (1997): *La quimera del rey filósofo. Los dilemas del poder, o el frustrado idilio entre la ética y lo político*, Taurus, Madrid.

ARGYRIS, C. (1979): *El individuo dentro de la organización*, Herder, Barcelona.

BACIGALUPO, M. (1997): *La discrecionalidad administrativa*, Marcial Pons, Madrid.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1985): *Curso de ciencia de la administración*, Tecnos, Madrid.

BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, MAP, Madrid.

BALLART, X. (1997): "Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Delimitación de contenidos y bibliografía", *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, nº 97, julio-septiembre.

BALLART, X. (2001): *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*, Díaz de Santos, Madrid.

BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la administración*, Tirant lo Blanch, Valencia.

BARUSSO, E. (1998): *Il direttore generale. Nomina e revoca, competenze e responsabilità*, Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A., Milano.

BARZELAY, M. y O'KEAN, J. M. (1992): *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*, (2ª Ed.), MEH-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la burocracia: una perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.

BAUDRILLARD, J. (1993): *La ilusión del fin o la huelga de los acontecimientos*, Anagrama.

BECK, U.; GUIDDENS, A. y LASH, S. (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Universidad, Madrid.

BELTRÁN, M.: *Discrecionalidad administrativa y constitución*, Tecnos, Madrid.

BENEST, F. (1998): "Rightsizing for local governments", Documents, nº 7, Fundación Carles Pi i Sunyer, Traducción Jordi Palou.

BENNIS, W. (1990): *Cómo llegar a ser un líder*, Norma, Bogotá.

BENNIS, W. (1997): *Dirigir personas es como adiestrar gatos. Sobre liderazgo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid.

BENNIS, W. y NANUS, B. (2001): *Líderes. Estrategias para un liderazgo eficaz*, Paidós, Barcelona.

BLAKE, R. y MOUTON, J. (1993): *El modelo de cuadro organizacional*, Allison-Wesley Iberoamericana, Méjico.

BOLTAINA BOSCH, X. (2003): “Empleo eventual y función directiva en las Administraciones Locales”, *Cunad, Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio 2003.

BORJA, J. y CASTELL, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Quinta edición, octubre 2000, Taurus, Madrid.

BRAVERMAN, J. D. (1986): *Toma de decisiones en administración*, Limusa, Méjico.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (1994): “Nuevos modelos de gestión y organización pública”, *Autonomías*, nº 18, Barcelona.

BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (ed.) (1996): *Lecturas de gestión pública*, INAP, MAP, Madrid.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coords.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y desarrollo*, Ariel, Barcelona.

BRUNDTLAND (1987): “Nuestro Futuro Común”, documento más conocido como “Informe Brundtland”, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por las Naciones Unidas y presidida por Gro Brundtland, la primer ministro de Noruega.

CANALES ALIENDE, J. M. (1996): “El Directivo Público”, *Actualidad Administrativa*, nº 7.

CANALES ALIENDE, J. M. (1996): “Gobierno local y democracia”, Comunicación presentada al *II Congreso Español de Ciencias Políticas de la Administración*, Universidad de Santiago de Compostela. También en *Papers de Formació Municipal*, nº 34, Diputación de Barcelona.

CALDERÓ, A. y ESQUIROL, C. (1996): “L'organització del govern municipal”, *Colección Perspectiva*, nº 3, Diputación de Barcelona.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. y D'ANJOU GONZÁLEZ, J. (1996): *Manual de personal al servicio de las entidades locales*, (2ª Ed.), Bayer, Barcelona.

CASTILLO BLANCO, F. A. (1995): “Las políticas de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas: consideraciones jurídicas generales”, incluido en AA.VV.: *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid.

CASTILLO BLANCO, F. A. (1996): *Función pública*, (4ª Ed.), CEMCI, Granada.

CASTILLO BLANCO, F. A. (1998): *Situación actual y tendencias de la función pública española*, CEMCI, Granada.

CASTILLO BLANCO, F. A. (1999): “El fortalecimiento del Órgano Ejecutivo: El Alcalde. Las competencias de los Órganos Unipersonales de Gobierno en la esfera local”, documentación del *Curso monográfico de estudios superiores sobre el Pacto Local: análisis y valoración*, CEMCI, Granada.

CASTILLO BLANCO, F. A. (2004): “Órganos superiores y Directivos en la Ley de Modernización del Gobierno Local”, en AA.VV.: *La Ley de Modernización del Gobierno Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

COLOMAR ALBAJAR, J.: “Los modelos organizativos para la diversidad local”., *Papers de Formació Municipal*, nº 39, Diputación de Barcelona.

CORDERO SAAVEDRA, L. (1996): “Los Altos Cargos de la Administración Universitaria: su delimitación y peculiaridades”, *Actualidad Administrativa*, nº 44.

CORDERO SAAVEDRA, L. (2002): “La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las administraciones públicas”, *Actualidad Administrativa*, nº 26, 24 al 30 de junio de 2002.

CORRAL GARCÍA, E. (2003): “¿Modernización del Gobierno Local?”, *El Consultor*, nº 23/24.

COSTA, M. y LÓPEZ, E. (1996): *Los secretos de la dirección. Manual práctico para dirigir organizaciones y equipos*, Pirámide, Madrid.

CROSBY, PH. B. (1989): *Hablemos de calidad*, McGraw-Hill, México.

CROZIER, M. (1989): *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.

CROZIER, M. (1996): *La crisis de la inteligencia. Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse*, MAP-BOE, Madrid.

CHEVALLIER, J. (1993): “Los funcionarios y la modernización administrativa”, *Carta Administrativa*, nº 75, Santa Fe de Bogotá, Bogotá, Colombia.

DAFT, R. L. y STEERS, R. M. (1992): *Organizaciones. El comportamiento del individuo y de los grupos humanos*, Limusa, México.

DAVID GARZÓN, G. (1992): “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en AGUILAR VILLANUEVA, L.: *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

- DE BONO, E.: *Conflictos. Cómo resolverlos de la mejor manera*, Plaza y Janés, Barcelona.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L. (1996): “Autonomía municipal y potestad de ordenanza: correlaciones”, *El Consultor*, 2311/1996.
- DEL SAZ CORDERO, S. (1995): *Contrato laboral y función pública. Del contrato laboral para trabajos manuales al contrato blindado de alta dirección*, Marcial Pons, Madrid.
- DEMING, W. E. (1989): *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*, Díaz de Santos, Madrid.
- DIOS DURÁN, R. (2006): “La Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento”, *Cunial, Revista de Estudios Locales*, nº 89, marzo 2006.
- DIOS DURÁN, R. (2008): *La organización del gobierno de la ciudad*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- DONAHUE, J. D. (1991): *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*, Paidós, Barcelona.
- DREIER, HORST (1993): “En torno a la “independencia” de la Administración”, Traducción de Mariano Bacigalupo, *Documentación Administrativa*, nº 234, pp. 257-280.
- DRUCKER, P. E. (1982): *El cambiante mundo del directivo*, Grijalbo, Barcelona.
- ECHEBARRÍA, K.; JIMÉNEZ ASENSIO, R. y LONGO, F. (2000): “Modelos de función directiva en las Administraciones comparadas”, AA.VV. LONGO, F. y ZAFRA, M. (Coord.): *Pensar lo público*, CEMCI, Granada.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. (2000): “La función gerencial en las Administraciones Públicas. Particularidades de la Gestión Pública”. Incluido en el libro *Pensar lo público*, Francisco Longo-Manuel Zafra Víctor (Coord.), CEMCI, Granada.
- EDLEY, CHRISTOPHER, Jr. (1994): *Derecho Administrativo. Reconocer el control judicial de la Administración Pública*, MAP-BOE, Madrid.
- EMBED IRUJO, A. (1996): *El ciudadano y la administración*, MAP-BOE, Madrid.
- ENTRENA CUESTA, R. (1984): *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.
- FEINGEMBAUM, A. V. (1989): *Quality control: principles, practice an administration*, McGraw-Hill, New York.
- FELCMAN, I. L. (1988): *Burocracia pública: tecnología informática, transformación cultural y condicionantes políticos*, MAP-INAP, Madrid.

FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y MARÍN SÁNCHEZ, M. (dirs.) (2002): *Estado de bienestar y socialdemocracia*, Alianza, Madrid.

FIEDLER, F. (1985): *Liderazgo y administración efectiva*, Trillas, México.

FONT LLOVET, T. (1995): "El Gobierno Local, entre el Estado Autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto Local". *Autonomies*, nº 20, Barcelona.

GALBRAITH, J. K. (1967): *El nuevo estado industrial*, Ariel, Barcelona.

GALBRAITH, J. K. (1992): *La cultura de la satisfacción. Los impuestos ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, Ariel, Barcelona.

GALOFRÉ ISART, A. (1997): *La modernización de las Administraciones Públicas en España. Guía breve de estrategias y actuaciones aplicadas*, EGAP, Santiago de Compostela.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1995): *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.

GIBSON, J. L.; IVANCEVICH, J. M. y DONELLY, J. H. (1994): *Las organizaciones. Comportamiento, estructura y procesos*, Addison-Wesley Iberoamericana, Buenos Aires.

GIDDENS, A. (1994): *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Cátedra, Madrid.

GIL, F. y GARCÍA SAIZ, M. (1993): *Habilidades de dirección en las organizaciones*, Eudema, Madrid.

GIL, F. y GARCÍA SAIZ, M. (1993-2): *Grupos en las organizaciones*, Eudema, Madrid.

GINER, E. (1998): "La Introducció D'un Sistema Gerencial: El cas de Lajuntament D'esplugues de Llobregat", *Comunicacions*, nº 13, Diputación de Barcelona.

GINER, E. (1998): "La introducción de nuevos modelos de gestión mediante el establecimiento de un sistema gerencial y la aplicación de sistemas de calidad en el Ayuntamiento de Esplugues", *Mimeo*, Comunicación presentada en Madrid.

GINER, S. y SARASA, S. (Eds.) (1997): *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona.

GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (Eds.) (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, C. (2007): "Salarios y estructura salarial en el Ayuntamiento de Sevilla", Trabajo pendiente de publicación.

- GORDON, T. (1980): *Líderes eficaz y técnicamente preparados*, Diana, México.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (1996): “La situación del personal al servicio de las empresas públicas locales”, *Actualidad Administrativa*, nº 42.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y RUIZ GALDÓN, J. M. (2004): *Manual práctico para la aplicación de la Ley de medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Fundación Asesores Locales, Málaga.
- HASENFELD, Y. (1997): *Organizaciones al servicio del hombre*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- HEIFETZ, R. A. (1997): *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Paidós, Barcelona.
- HEILBRONER, R. (1996): *Visiones del futuro. El pasado lejano, el ayer, el hoy y el mañana*, Paidós, Barcelona.
- HERSEY, P. y BLANCHARD, K. H. (1982): *Gestión del comportamiento organizacional: usando los recursos humanos*, Prentice Hall, inc.
- HOOD, C. y JACKSON, M. (1997): *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- INAP: “Modernización y cambio en las Administraciones públicas. La misión del INAP”, *Papers de Formació Municipal*, nº 24, Diputación de Barcelona.
- INGLEHART, R. (1998): *Modernización y postmodernización*, CIS, Madrid.
- JAMES, J. (1998): *Habilidades de liderazgo para una nueva era*, Paidós, Barcelona.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1995), “Regímenes jurídicos de Función Directiva en las Administraciones Públicas Españolas”. Documentación Administrativa, nº 241-242. INAP. Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1997): “La dirección pública en la Administración local: los funcionarios con habilitación nacional como directivos públicos”, *CUNAL*, nº Extraordinario julio-97, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998): *Altos cargos y directivos públicos. (Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)*, 2ª edición ampliada y adaptada a la Ley del Gobierno y la LOFAGE, IVAP, Oñati.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998): “Políticos, directivos y empleados públicos: problemática de la dirección pública en la Administración local”, incluido en CASTILLO BLANCO, F. A.: *Situación actual y tendencias de la función pública española*, CEMCI, Granada.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1999): “La forma de Gobierno local: ¿cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)”, CEMCI, Granada.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1999): “Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas”, *RVAP*, nº 32, IVAP, Oñati.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2006): “Los Directivos Públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)”, ponencia presentada en el *II Congreso de Gestión Pública*, Barcelona.

JIMÉNEZ BLANCO, M. (1990): “Doctrina Constitucional sobre Régimen Local. La Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional sobre la Ley Básica Local”, CEMCI, Granada.

JURAN, J. y GRZYNA, F. M. (Eds.) (1988): *Quality control handbook*, McGraw-Hill, New York.

KLIKSBERG, B. (1989): *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, MAP-INAP, Madrid.

KONINCKX FRASQUET, A. (Coord.) (2002): *Personal*, Aranzadi, Navarra.

KORDA, M. (2002): *El poder*, Pomaire.

KOTLER, P. (1986): *Dirección de mercadotecnia: análisis, planeación y control*, Editorial Diana, México.

KENNEDY, G.; BENSON, J. y McMILLA, J. (1989): *Cómo negociar con éxito*, Deusto.

LAUFER, R. y BURLAUD, A. (1989): *Dirección pública: gestión y legitimidad*, INAP-BOE, Madrid.

LAX, D. y SEBENIUS, J. K. (1994): *El directivo como negociador*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

LINDBLOM, C. (1992): “Todavía tratando de salir del paso”, en AGUILAR VILLANUEVA, L.: *El estudio de las políticas públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

LIPSKY, M. (1996): “Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas”, en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J.: *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid.

LOCKE, E. A. (1994): *Sea un gran líder*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.

LONGO, F. (1996): “Políticos, Directivos y Sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas”, *Papers ESADE*, nº 148, Barcelona.

LONGO, F. (1999): "Política y Gerencia pública en los Gobiernos locales", en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

LONGO, F. (2002): "El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre 2002.

LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (1992): *El control de gestión en la administración local*, Gestión 2000, Barcelona.

LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (1995): *Servir al ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública*, Gestión 2000, S. A., Barcelona.

LÓPEZ PELLICER, J. A. (2003): "Sobre la reforma y modernización de la Administración Local", *El consultor*, nº 23/24.

LÓPEZ PULIDO, J. P.: "El gerente municipal", *Papers de Formació Municipal*, nº 45, Diputación de Barcelona.

LÓPEZ PULIDO, J. P. (1997): "El Gerente Municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública", *REALA*, 274-275 (mayo-diciembre).

LOSADA, C. (1995): "Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública", *Documentación Administrativa*, 241, 407-482, INAP.

LLISET BORRELL, F. (1990): *La actividad empresarial de los entes locales*, El Consultor, Madrid.

MAESO SECO, L. F. (2006): "Una aproximación al régimen jurídico de los Directivos Públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España", *Informe para la Comisión de Estudio sobre la situación actual y perspectivas de la Administración General del Estado*.

MAIER, N. R. F. (1983): *Toma de decisiones en grupo*, Trillas, Méjico.

MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1997): *Redescubriendo las instituciones*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.

MÁRQUEZ CRUZ, G. (1994): "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales", *Revista de Estudios Políticos*, nº 86, pp. 261-311.

MARTÍNEZ MARÍN, A. (1986): *Derecho Administrativo: la organización administrativa*, Tecnos, Madrid.

MAX-NEEF, M.: “Necesidades humanas”, *Papers de Formació Municipal*, nº 15, Diputación de Barcelona.

MÉNDEZ PIÑEIRO, J. M. (1987): “Análisis, Diagnóstico y líneas de actuación organizativa en la Administración Local”, *CEMCI*, Granada.

MENDOZA MAYORDOMO, X.: “Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional”, *Papers de Formació Municipal*, nº 23, Diputación de Barcelona.

MENY, Y. y THOENIG, J.-C. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

MESEGUER YEBRA, J. (2007): *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros del gobierno y altos cargos de la administración*, Bosch, Barcelona.

MINTZBERG, H. (1979): *Planificar con el lado izquierdo y dirigir con el derecho*, Deusto, Bilbao.

MINTZBERG, H. (1983): *La naturaleza del trabajo directivo*, Ariel, Barcelona.

MINTZBERG, H. (1988): *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona.

MINTZBERG, H. (1991): *Mintzber y la dirección*, Díaz de Santos, Madrid.

MINTZBERG, H. (1992): *El poder en la organización*, Ariel, Barcelona.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. y GHOSHAL, S. (1999): *El proceso estratégico*, Prentice Hall, Madrid.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, E. y ROEMER, A. (1999): *Por un gobierno con resultados*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.

MOORE, MARK H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona.

MUÑOZ MACHADO, A. (1999): *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Díaz de Santos, Madrid.

NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (2000): “Gobierno y pactos locales”, *Artículo prensa diaria*, *Diario de Sevilla*, 6 de diciembre de 2000.

NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (2004): “Democracia local y gobernanza multi-nivel”, Ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Madrid, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

- NIETO GARCÍA, A. (1984): *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona.
- NIETO GARCÍA, A. (1984): “Los estudios sobre la Administración Pública; la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada”, *Documentación Administrativa*, INAP.
- NIETO GARCÍA, A. (1991): “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, en MARTÍN RETORTILLO, S. (Coord.): *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III (La Corona, Las Cortes Generales, del Gobierno y de la Administración Pública), Edit. Civitas, Madrid.
- NIETO GARCÍA, A. (2008): *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona.
- NORMA UNE-EN ISO 8402 (1995): *Calidad. Vocabulario*.
- OBESO, C. (1999): *Homo Faber, Homo Sapiens. La gestión del capital intelectual*, Ediciones del Bronce, Barcelona.
- OCDE: “Evolució de la gestió pública”, *Colección Perspectiva*, nº 4, Diputación de Barcelona.
- OCDE (1996): “Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique”, *OCDE*, París.
- OCDE (1997): “La remuneration liée a la performance pour les cadres du secteur public: Evaluation de leurs effets”, *Documents hors série*, nº 15, OCDE, París.
- OCDE (1998): “Gerer la haute fonction publique”, *OCDE*, París.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994): *La reinvencción del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998): *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, Barcelona.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1996): “Algunos instrumentos para la redefinición del Derecho público del futuro”, *R.V.A.P.*, nº 45.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1997): *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*, McGraw-Hill, Madrid.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2001): *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, S.L., Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Garantía institucional y autonomía local*, IEAL, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1991): “La potestad de autoorganización de la Administración local”, *Documentación Administrativa*, nº 228.

PAREJO ALFONSO, L. (1995): *Eficacia y administración. Tres estudios*, MAP-INAP-BOE, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (2003): *Derecho administrativo. Instituciones generales*, Ariel, Barcelona.

PASCUAL ESTEVE, J. M. (2002): *La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

PASTOR MILÁN, J. R. (1994): “Els gerents a l’administració local: anàlisi d’una jove experiència”, *Papers de Formació Municipal*, nº 6, Diputació de Barcelona.

PÉREZ LUQUE, A. (2001): *La selección del personal permanente de las corporaciones locales*, El Consultor, Madrid.

PÉREZ LUQUE, A. (2003): “El freno al personal laboral y la potenciación del funcionario de las Corporaciones Locales desde 1 de enero de 2003”, *El Consultor*, nº 7, abril 2003, *La Ley*, Madrid.

PETERS, T. y AUSTIN, N. (1987): *Pasión por la excelencia*, Folio, Barcelona.

PETERS, T. y WATERMAN, R. (1989): *En busca de la excelencia*, Folio, Barcelona.

PETERS, T. (1989): *Del caos a la excelencia*, Folio, Barcelona.

PETERS, T. (1993): *Reinventando la excelencia*, Ediciones B, Barcelona.

PETERS, T. (1998): *Nuevas organizaciones en tiempos de caos*, Deusto, Bilbao.

PIRSIG, ROBERT M. (1999): *Zen y el arte del mantenimiento de la motocicleta*, Mondadori, Barcelona.

PORRAS NADALES, A. J. (1994): *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

PRATS I CATALÁ, J.: “La Administración al servicio del público”, MAP, *Colección Informes y Documentos*, pp. 15-55.

PRATS I CATALÁ, J., “Gobernar en tiempos de turbulencias”.
<http://www.iigov.org>. Paper núm. 19.

PRATS I CATALÁ, J. (1992): “La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: Contenidos, marcos conceptuales y estrategias”, *Selección de Documentos Clave*, nº 2, pp. 55-103, CLAD, Caracas (Venezuela).

PRATS I CATALÁ, J. (1993): “Derecho y Management”, *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, nº 26/93, pp. 113-143.

PROCHAZKA I AGUILÓ, J. M. (1999): “El gerente local: apuntes para un cambio de ciclo”, en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

RAMIÓ MATAS, C. (1999): “Desarrollo organizativo del Ayuntamiento gerencial”, en AA.VV.: *Gobierno local y modelo gerencial, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

RAMIÓ MATAS, C. (1999): *Teoría de la organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid.

RAMIÓ MATAS, C.: “Poder i conflicte a les organitzacions públiques”, *Colección Perspectiva*, nº 6, Diputación de Barcelona.

REGO VEIGA, G. (1992): “Administraciones locales y desarrollo endógeno”, *Estudios Territoriales*, nº 38, pp. 103-114.

RICHARDS, SUE (1994): “El paradigma del cliente en la gestión pública”, *GAP*, nº 1, Documentación CEMCI.

ROCA I JUNYENT, M. (1996): *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España*, Barcelona.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (1996): *La carta europea de la autonomía local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Bayer, Barcelona.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (Dtor.) (1995): *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid.

RODRÍGUEZ RAMOS, M. J. (1997): *El estatuto de los funcionarios públicos. Su convergencia con el Estatuto de los Trabajadores*, Editorial Comares, Granada.

RUANO RODRÍGUEZ, L. (1998): *Constitución, función pública y empleo laboral*, Aranzadi, Pamplona.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (1999): “Los motivos de las medidas legislativas para el desarrollo del gobierno local; panorámica general de las mismas; primera valoración”, *El Consultor*, 1677/1999.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996): *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España*, Barcelona.

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

SARMIENTO LARRAURI, J. I. (1996): “El ocaso de un modelo funcionarial”, *Actualidad Administrativa*, nº 48.

SARTORI, G. (1980): *Partidos y sistemas de partido*, Alianza, Madrid.

SCHEIN, E. (1988): *La cultura empresarial y el liderazgo*, Plaza & Janés, Madrid.

SCHÖN, D. A. (1998): *El profesional reflexivo*, Paidós, Barcelona.

SERRANO PASCUAL, A. (1997): “La función directiva en las Entidades locales: reflexiones en torno al anteproyecto del Estatuto básico de la función pública”, *El Consultor*, nº 20, pp. 3.055 y ss.

SERRANO PASCUAL, A. y TERUEL MELERO, M. P. (2000): *Las funciones directivas en las entidades locales. El personal eventual o la crisis del principio de mérito en la función pública. El necesario rol directivo de los cargos locales de elección democrática*, Bayer Hnos., S. A., Barcelona.

SERRANO PASCUAL, A. (2003): “Los cargos representativos y las funciones directivas en la Administración local”, *CUNAL*, extra 2003, pp. 145 y ss.

SISTERNAS, X. (1996): *¿Qué gestión de recursos humanos para una Administración Pública en cambio?*, Aedipe, Barcelona.

SISTERNAS, X.: “Gestió de recursos humans per a uns ajuntaments eficaços”, *Colección Perspectiva*, nº 9, Diputación de Barcelona.

SOSA WAGNER, F. (1997, 3ª Ed.): *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid.

SOTO VALLE, J. I. (1995): “El espacio directivo en los gobiernos locales”, *Papers de Formació Municipal*, Diputación de Barcelona.

SOTO VALLE, J. I. (1999): “Modernización y ámbito directivo”, *El Consultor*.

SUBIRATS, J. (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP-INAP, Madrid.

SUBIRATS, J. (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.

- SUBIRATS, J. y BRUGÉ, Q. (Coord.): *Lecturas de gestión pública*, MAP, Madrid.
- TAGUCHI, G.; ELSAYED, E. A. y HSIAANG, T. C. (1989): *Quality engineering in production systems*, McGraw-Hill, New York.
- UDAONDO, M. (1992): *Gestión de calidad*, Díaz de Santos, Madrid.
- ULRICH, LOSEY y LAKE (1997): *El futuro de la dirección de recursos humanos*, Gestión 2000-Aedipe, Barcelona.
- VALLÉS, JOSEP M. (2004): *Ciencia política: una introducción*, Ariel, Barcelona.
- VALLÉS, J. M. y BRUGUÉ, Q. (1998): “La dimensión política en el Gobierno municipal español: algunas hipótesis”, *Papers de Formació Municipal*, nº 44, Diputación de Barcelona.
- VELASCO MURÍAS, L. F. (1999): “El Pacto Local: la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”, *El Consultor*, 1592/1999.
- VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. J. (2006): “Nuevos Modelos de Gestión y Organización Administrativa: Las Agencias Estatales”, *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, Santander.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (1997): *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid.
- VILLORIA, M. (2000): *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid.
- WATERMAN, R. H. Jr. (1989): *Renovación hacia la excelencia*, Folio, Barcelona.

978-84-8333-449-2



9 788483 133449 >2