

El estatuto del directivo público profesional en el estado autonómico y su ajuste al modelo OCDE

Juan Antonio Carrillo Donaire

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. LA CONCEPCIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA ENTRE LA POLITIZACIÓN Y LA FUNCIONARIZACIÓN. LA ESCASA Y DEFICIENTE REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. II. LOS MODELOS DE DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN EL DERECHO COMPARADO. 1. Dicotomía entre los modelos polarizados a la “funcionarización” y los que prescinden de esa condición priorizando las competencias funcionales de los directivos. A. El “senior civil service” anglosajón. B. El sistema francés de los “emplois de direction”. 2. El exitoso modelo de la CRE SAP portuguesa. 3. La figura en el Derecho hispanoamericano: breve apunte sobre las experiencias de Argentina, Chile y Perú. 4. Rasgos definidores del Estatuto del directivo público a partir de las recomendaciones de la OCDE. III. LA DEFINICIÓN DE UN “CANON” OBJETIVO PARA LA CONFORMACIÓN Y RECONOSCIBILIDAD DE LA FIGURA DE DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL. IV. LOS DESARROLLOS AUTONÓMICOS DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO A PARTIR DE LAS PREVISIONES BÁSICAS DEL EBEP Y SU GRADO DE ADECUACIÓN AL “CANON” DESCRITO A PARTIR DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE. 1. Primera etapa: los desarrollos autonómicos previos a la aprobación de la Recomendación de la OCDE de 2019. 2. Segunda etapa: las leyes Vasca, Valenciana y Andaluza como modelos más recientes y ajustados al estándar internacional. A. La Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. B. La Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco. C. La Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. V. CONCLUSIONES

Resumen: Este trabajo analiza la figura del directivo público profesional, recientemente desarrollada por algunas Comunidades Autónomas a partir de las previsiones del Estatuto básico del empleado público, confrontando críticamente la fragmentada regulación autonómica de la figura con las claves del Estatuto del directivo profesional que se infieren del Derecho comparado y de las recomendaciones de la

OCDE, que igualmente se analizan y de las que nuestro país está en general bastante alejado.

Abstract: This paper analyzes the "professional public manager" status, recently developed in Spain from the little provisions of the State "public employee Act". The paper expose the law regulation of the figure in the Autonomous Communities that have developed it. Likewise, it confronts critically this fragmented regional regulation with the keys based on the comparative law and, particularly of OECD recommendations, which are also analyzed and from which Spain is generally quite far away.

Palabras clave: empleo público, directivo público, Estatuto del directivo público profesional

Keywords: *Civil service, Senior Civil Service, Civil Service Management Code*

I. LA CONCEPCIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA ENTRE LA POLITIZACIÓN Y LA FUNCIONARIZACIÓN. LA ESCASA Y DEFICIENTE REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

Desde la teoría moderna de la organización pública y la ciencia de la Administración, existe un consenso bastante asentado que propugna que en las organizaciones públicas el liderazgo institucional reclama necesariamente la interacción entre los directivos "políticos" con legitimidad democrática, y los directivos profesionales de extracción meritocrática. En este contexto, se sostiene que los directivos públicos profesionales, actuando bajo la dependencia de los cargos políticos, son quienes estarían llamados a activar operativamente los proyectos políticos y llevarlos a buen puerto aplicando una estrategia de planificación, gestión de los recursos humanos y financieros asignados y ser capaces de evaluar los resultados. En eso consistiría la creación de valor desde una dirección pública profesionalizada. La dirección pública profesional sería, así, un escalón intermedio entre el alto cargo político y la plantilla de funcionarios y laborales al servicio de las Administraciones Públicas.

No obstante, la elaboración de un modelo de dirección política y profesional equilibrado, y particularmente la adecuada regulación de este último conforme a estándares internacionales reconocibles y asentados, sigue siendo en gran medida una cuestión pendiente para el legislador español¹; que ya Alejandro NIETO calificó

¹ Basta consultar las obras de referencia en la materia que lo subrayan como un consabido déficit de nuestro modelo legal, cuyas claves esbozamos en este epígrafe. Así, entre otros muchos, pueden destacarse la obra de MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España: su régimen jurídico antes y después del EBEP*, Madrid, La Ley, 2011; y las de RAMIÓ MATAS, C., *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Tecnos, Madrid, 2017; y JIMENEZ ASENSIO, R.,

como “una de las grandes cuestiones dilemáticas” sobre la que cualquier reforma administrativa debería pronunciarse en primer término², en línea con lo que la mejor doctrina administrativista ya venía reclamando desde la culminación de las grandes reformas administrativas del tardofranquismo³. Pero muy poco se ha avanzado en este camino en las últimas décadas. De hecho, recientes informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sitúan a España en la cola de los países miembros en lo que al desarrollo de la dirección pública profesional se refiere⁴.

Asimismo, es un lugar común afirmar que existe un altamente desarrollado y profesionalizado modo de liderazgo organizativo en el mundo de la empresa que no se corresponde con el de la Administración. Los más recientes análisis subrayan el distanciamiento entre ambos mundos desde la perspectiva de la alta dirección de las organizaciones complejas:

En este contexto, resulta innegable que la relación existente entre los diferentes tipos de liderazgo institucional y los resultados obtenidos en la consecución de sus objetivos por parte de una determinada organización pública constituye una relación de causa-efecto y una de las claves de bóveda de la definición de un modelo institucional eficiente, que evalúe sus políticas y que rinda cuentas. Por ello, la recurrente cuestión de la definición de un modelo estable de directivo público profesional vuelve a ocupar la atención del legislador en cualquier proyecto de reforma o desarrollo del modelo organizativo o del empleo público, acrecentada ahora por el proceso de

“La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España” en la obra colectiva (dirigida por él mismo junto a VILLORIA, M. y PALOMAR OLMEDA), *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons, 2009, pp. 15 y ss. Asimismo, en este orden de problemas es de sumo interés el libro de DAHLSTROM, C., y LAPUENTE, V., que lleva por expresivo título *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los Gobiernos*, Deusto, 2018. También me he ocupado recientemente de esta cuestión en mi trabajo sobre las “Claves para la definición de un Estatuto del directivo público profesional”, *Documentación Administrativa*, núm. 7, 2020, págs. 49-62.

² “Un primer paso para la reforma de la Administración española”, en *La reforma del Estado y de la Administración española* (dir. por BAENA DEL ALCÁZAR, M.), INAP, 2013, Madrid, p. 163.

³ Desde que GARCÍA-TREVIJANO FOS, en su *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen I (1970), tratase la cuestión de forma pionera, con un nivel de exhaustividad y profundidad extraño en la manualística clásica.

⁴ El Grupo de Trabajo sobre Gestión y Empleo Público de la OCDE publica periódicamente Informes de situación que analizan, entre otros extremos, el que acaba de señalarse. En los últimos Informes publicados, como el “Ageing and Talent Management in European Public Administrations”, de octubre de 2021, o el Informe “Public Employment and Management 2021: The future of the Public Service”, España queda en último lugar en parámetros como las herramientas para medir resultados, la rendición de cuentas o la exigencia de capacidades de liderazgo en los procesos de nombramiento de directivos públicos. Pueden consultarse las publicaciones del citado Grupo de Trabajo en <https://www.oecd.org/gov/pem/>

transformación digital⁵ y por las lecciones pendientes que nos ha dejado la pandemia sanitaria del COVID-19, que ha desnudado las carencias del sector público haciendo más oportuna que nunca una nueva reflexión sobre cómo afrontar la incertidumbre y el riesgo desde la gestión pública.

Como veremos más adelante, en el caso español esta necesidad se ha manifestado en estos tiempos con cierta urgencia, siendo una de las novedades más destacables de los últimos proyectos autonómicos de reforma de la legislación sobre función pública, que se han lanzado fervorosamente y sin excepción al desarrollo de la originaria previsión básica que hoy contiene el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP). También el propio Gobierno central abordó recientemente un intento de desarrollo de la figura en el hoy decaído proyecto de Ley de la Función pública estatal, sometido a tramitación parlamentaria en marzo de 2023 (bastante deficiente en este punto, por cierto)⁶. Si bien, estando este trabajo en la imprenta, esa iniciativa estatal tomó forma en el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, que al hilo de la regulación de la reforma de la función pública, que recupera dicho proyecto y acomete el desarrollo de la figura del directivo público profesional en sus artículos 123 a 126 en los mismos términos de aquel proyecto, y que por razones temporales no analizamos en este trabajo.

Para centrar la regulación de la figura a nivel estatal, deben tenerse en cuenta diversos textos legales que aportan los precedentes necesarios, así como la actual regulación sobre esta cuestión.

En primer lugar, la derogada la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que establecía un modelo directivo a mitad de camino entre lo politizado y lo funcional basado en la distinción entre órganos superiores y directivos, exigiendo que los segundos fuesen desempeñados, en todo caso, por funcionarios de carrera; mientras que los primeros (Ministros y Secretarios de Estado) tenían un claro cariz político⁷. El mode-

⁵ RAMIÓ MATAS, C., “El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 66, 2016, pp. 5 y ss; y, de mismo autor, “Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 72, 2018, pp. 5 y ss. Es interesante, en este sentido, consultar las referencias a esta cuestión que se contienen en la llamada “Estrategia Española en Inteligencia Artificial”, presentada por el Ministerio de Economía del Gobierno de España en diciembre de 2020, así como en el “Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia” (España puede) aprobado en octubre de 2020 como propuesta para la ejecución de los Fondos europeos *Next Generation UE*.

⁶ Que puede consultarse en https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-149-1.PDF

⁷ La LOFAGE asentó la distinción, largamente acogida por la legislación autonómica posterior, entre órganos superiores y directivos de los Ministerios; siendo los primeros los Ministros y Secretarios de Estado, y llegando los segundos hasta el nivel de Subdirección general (comprendiendo, por tanto, a

lo de la LOFAGE fue reproducido, con algunas variables reseñables, por los artículos 57 a 68 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)⁸, que, con carácter general, atribuye a los órganos superiores la principal función de establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución (art. 55.9).

Es de consignar, a su vez, que la LRJSP derogó la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que introdujo un régimen para el personal directivo de las Agencias que implantaba la posibilidad de selección por órganos especializados en los que residía la facultad de proponer de manera motivada a tres candidatos, al tiempo que hacía posibles los contratos de alta dirección. Se trataba de una fórmula que pretendía garantizar la transparencia y objetividad en los procesos de nombramiento, que debían efectuarse atendiendo a los criterios de competencia profesional y experiencia entre titulados superiores, preferentemente –pero no exclusivamente– funcionarios, y mediante un procedimiento que garantizase el mérito, la capacidad y la publicidad.

El balance que cabe hacer de esta dualidad entre órganos superiores de carácter político y órganos directivos funcionarizados a nivel estatal es bastante negativo, sobre todo porque la excepción contenida en la ley (art. 66.2 de la LRJSP) que habilita a nombrar titulares no funcionarios en los puestos con rango de Director General, siempre de forma subsidiaria y motivada⁹, ha sido aplicada (con incumplimiento de los límites legales) de modo muy generalizado en la pasada legislatura, como dejan ver las recientes sentencias del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de

los Subsecretarios y Secretarios Generales –en caso de existir–, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores). Asimismo, la LOFAGE exigía a los órganos directivos, la condición legal de “funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente” (o del subgrupo A1 al que se refiere el art. 76 del TREBEP, como dice hoy la LRJSP). Esta segunda regla no ha tenido, en cambio, tanto predicamento en la legislación autonómica como la primera, lo que hace a las Comunidades Autónomas más proclives a un mayor nivel de politización de la función directiva.

⁸ Además de reproducir la distinción entre órganos superiores (políticos) y órganos directivos, extiende esta categorización al ámbito de la Administración periférica y en el exterior; mientras que en el caso de los organismos públicos, serán sus Estatutos los que establezcan sus órganos directivos.

⁹ El citado precepto dispone que para dichos puestos “Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, salvo que el Real Decreto de estructura permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario, debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado”.

2021 (ECLI:ES:TS:2021:4672)¹⁰ y de 5 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1640)¹¹, que anularon algunos de dichos nombramientos por falta de motivación de la citada excepción legal.

En segundo lugar, la regla básica vigente en la materia es antes citado artículo 13 del TREBEP, que reproduce el mismo precepto del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (EBEP), para el llamado “personal directivo profesional”, con la siguiente fórmula tan abierta como poco detallada:

“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:

¹⁰ Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDEC.A), contra la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto 139/2020 por el que establecía la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales nacidos del Gobierno de coalición PSOE-Podemos, que contemplaba la excepción a la reserva funcionarial en los nombramientos veintitrés (23) Direcciones Generales y puestos de igual rango. Posteriormente el recuso se amplió al Real Decreto 452/2020, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, para exceptuar en su disposición final 1ª la condición de funcionario a la persona titular de otra Dirección General. Y asimismo se amplió a dos nuevos Reales Decretos (el R.D. 495/2020 de estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo, y el R.D. 500/2020 que desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), que exceptuaron sendas Direcciones Generales adicionalmente. El recuso se amplió posteriormente a los 26 Reales Decretos de nombramiento de Directores Generales y cargos de dicho rango dictados por el Gobierno de coalición argumentando la nulidad de las disposiciones recurridas por contravenir el artículo 66.2 de la LRJSP. Tras analizar la posible aplicación de la excepción legal que dicho precepto habilita y la motivación de los distintos nombramientos “políticos” efectuados, el Tribunal Supremo inadmite el recurso respecto de algunos de los Reales Decretos señalados pero estima parcialmente el recurso contra la disposición adicional séptima del R.D. 139/2020 anulando la excepción introducida por éste que habilitó el posterior nombramiento de dos (2) Directores Generales al no haber justificado suficientemente el Gobierno en ambos casos los motivos para acogerse a la excepción a la regla general de que los directores generales sean funcionarios de carrera del Subgrupo A-1. Según la sentencia, *“en ambos casos se trata de una motivación vaga y genérica. De su lectura no se desprende qué concretas actuaciones o iniciativas son las que no podrían ser realizadas por funcionarios de carrera. Los pasajes transcritos no dejan de ser manifestación de un tipo de literatura oficial que, en tono solemne, emplea muchas palabras para decir muy poco. Esta Sala, en suma, no alcanza a percibir dónde residen las “especiales características” o la “circunstancia excepcional” de la Dirección General de Deportes y de la Dirección General de Personas con Discapacidad, que es lo exigido por el artículo 66.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público para justificar la excepción a la regla general”*.

¹¹ En este caso se impugnaba por la misma Federación de funcionarios el nombramiento, con base a la normativa de estructuras ministeriales citada en la nota anterior, dos nuevos nombramientos de Directores Generales de la Administración General del Estado que igualmente recayeron sobre personas de perfil puramente político y que no eran funcionarios de carrera pertenecientes al Subgrupo A1. El Tribunal Supremo, con remisión a la doctrina establecida en la citada Sentencia de 14 de diciembre de 2021, estima el recurso y anula dichos nombramientos y las disposiciones orgánicas que los habilitaron.

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”.

La introducción en el EBEP de esta figura del personal directivo se consideró por la doctrina una inequívoca oportunidad para la modernización de la función directiva, en el entendido que la regulación de la figura pretende sujetar la gestión profesional a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos marcados¹². Sin embargo, quince años después de su regulación en el EBEP, la figura sigue sin contar, con el desarrollo normativo que requiere para hacerla operativa como modelo de selección y designación de directivos públicos, en todas las Administraciones Públicas, siendo la gran olvidada en este sentido la Administración Local.

En otro orden, debe consignarse que la introducción de la llamada carrera horizontal en el EBEP (art. 17) tampoco ha supuesto el modelo de promoción basado en habilidades directivas¹³.

En tercer y último lugar, también ha de tenerse en cuenta la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del

¹² Léase, en este sentido, el pionero trabajo del tristemente extrañado BERMEJO VERA, J. “El personal directivo, ¿nueva tipología de funcionario público?” en AAVV, *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo legislativo*, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 195 y ss; así como el trabajo de PALOMAR OLMEDA, A., “Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público para las administraciones convencionales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72, 2005, pp. 195 y ss.

¹³ En relación con la carrera horizontal y la evolución del desempeño a efectos de su aplicación, véase PADILLA RUIZ, P., *La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público*, 2018, tesis doctoral de libre consulta en <http://hdl.handle.net/10578/20351>

Estado; condición que la LRJSP atribuye a los titulares de los órganos superiores, con la excepción de los Subdirectores generales y asimilados (art. 55.6)¹⁴.

Como es fácilmente comprobable, al menos en la legislación estatal, la figura del directivo público no pretende superar la idea del funcionario público, sino solaparse con ella para perfilar una categoría distinta orientada al ejercicio de las funciones específicamente directivas.

Dentro del esquema resultante, se presume que la designación de los titulares de los órganos directivos (siempre que tengan la condición funcional legalmente exigible en el Estado) corresponde a la libre designación del Ministro o, en su caso, del Consejo de Ministros (cuando una Ley así lo prevea), lo que condiciona enormemente el perfil político de sus titulares, pese a la condición funcional que los acompaña. Que el nombramiento se proyecte con la exigencia de que deba recaer en un funcionario público no le resta un ápice al carácter político de la designación. El mero hecho de ser funcionario del Grupo A1 o A2 no representa que la persona designada disponga de las competencias mínimas o básicas para ejercer función directiva. La dirección pública superior en España ofrece, por tanto, un modelo altamente politizado, solo parcialmente corregido con reservas de designación de determinados ámbitos directivos a favor de funcionarios (en el ámbito del Estado, no así de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales).

Junto a lo anterior, los niveles directivos intermedios (o de segundo nivel) en las Administraciones Públicas españolas se cubren también, en su mayor parte, por procedimientos de provisión de libre designación entre funcionarios públicos, aunque en algunos casos puntuales esa provisión se hace por concurso específico. Es un sistema de dirección pública intermedia marcado por los altos márgenes de discrecionalidad de la autoridad que tiene la competencia de los nombramientos y ceses. Y no puede hablarse en puridad de una función directiva profesional allí donde no hay procesos competitivos abiertos, o se prevé el libre cese de las personas designadas, aunque estas hayan alcanzado esos niveles directivos tras procesos competitivos formales y aparentemente objetivos.

¹⁴ Desde la perspectiva que interesa a este trabajo, basta con mencionar que esta Ley, en la línea seguida por muchas de sus homólogas autonómicas, establece definitivamente que el nivel de alto cargo llega hasta el de Director General incluido, y que regula los requisitos de idoneidad para el nombramiento de todos ellos, siquiera sea con carácter genérico (estableciendo en sus arts. 2 y 3 unos principios generales que rigen su selección y conducen el ejercicio de la condición de alto cargo). La Ley intenta precisar qué se entiende por idoneidad, al exigir la concurrencia de tres características: honorabilidad, debida formación y experiencia en la materia. Añade, por lo que a la formación y a la experiencia se refiere, que éstas se valorarán teniendo en cuenta los “conocimientos académicos adquiridos”, sin que se exija titulación universitaria, y la “naturaleza, complejidad y nivel de responsabilidad de los puestos desempeñados, que guarden relación con el contenido y funciones del puesto para el que se le nombra”.

En todo caso, profesionalizar para dotar de una estabilidad sujeta a criterios de mérito y capacidad determinados puestos clave de la organización de las Administraciones Públicas, sobre todo en un modelo administrativo como el nuestro sumamente dependiente del sector público, que penetra con una capilaridad enorme en el tejido socio-económico y productivo de nuestro país, pasa por profesionalizar la dirección pública. Y –a nuestro juicio- ello no debe implicar funcionarizar, o al menos no debe limitar a esta condición el requisito de entrada en la función directiva profesional. Pues, como gráficamente ha dicho JIMÉNEZ ASENSIO, “*se puede ser un excelente funcionario público y, a su vez, un pésimo directivo*”¹⁵.

Como veremos seguidamente, las experiencias de éxito apuntan, antes bien, a los modelos abiertos de selección objetiva a partir de la demostración de una formación específica y de aptitudes directivas que permiten que el talento entre y salga de manera natural de la Administración sin preconditionar las competencias del directivo público profesional a la necesaria condición de funcionario público, pero sin que tampoco sea tal condición un obstáculo para ello, siempre que el funcionario en cuestión acredite competencias directivas.

II. LOS MODELOS DE DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN EL DERECHO COMPARADO

Muchas de estas regulaciones e iniciativas autonómicas que, como veremos, han acabado plasmando la figura del directivo público profesional a partir de las previsiones básicas del TREBEP han tomado como referencia algunos modelos contrastados en nuestro entorno más próximo que han avanzado en las últimas décadas reformas institucionales de profesionalización de la dirección pública.

Además de analizar los modelos más decantados y polarizados de otros países de nuestro entorno europeo y de hispanoamérica interesará analizar aquí el modelo de directivo público profesional que viene recomendando la OCDE desde 2017, a fin de comprobar si el legislador autonómico ha seguido más o menos de cerca el “canon” de la OCDE, que es el que se ha impuesto en los países de nuestro entorno.

¹⁵ *Op. cit. supra*, p. 43. Idea previamente desarrollada, por el mismo autor, en su trabajo “Los directivos públicos en la reforma del empleo público: especial consideración del personal directivo local” en *El estatuto básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local* (coord. por PALOMAR OLMEDA, A.) 2007, pp. 165 y ss.

1. Dicotomía entre los modelos polarizados a la “funcionarización” y los que prescinden de esa condición priorizando las competencias funcionales de los directivos

La tradición cultural de los países de órbita jurídica del common law configura un modelo de directivo público profesional que difiere de los países de tradición continental, siendo los primeros modelos abiertos a la contratación de personal especializado altamente cualificado en competencias y habilidades directivas, aunque no tenga la condición previa de servidor público, frente al modelo continental francés, que privilegia la condición de funcionario sin perjuicio de exigir también cualificaciones directivas en estos casos.

A. El “senior civil service” anglosajón.

Tras la aprobación del Civil Service Management Code de 1 de abril de 1996, actualizado en 2016¹⁶, la figura de Senior Civil Service se configura en el Reino Unido como una categoría singular del directivo público de la Administración británica que cuenta con un estatuto diferenciado del resto de empleados públicos en cuanto a selección, estructura retributiva e incentivos al rendimiento y objetivos de evaluación y cumplimiento¹⁷.

Para los puestos de mayor relevancia, que se corresponden con determinadas “bandas” salariales, la selección se realiza directamente mediante la *Civil Service Commission*, con arreglo a un protocolo específico y con el apoyo en una Comisión designada *ad hoc*¹⁸, mientras que en el resto de los puestos la selección es responsabilidad del Departamento o Agencia convocante¹⁹. Pero en ambos casos los procesos selectivos se desarrollan conforme a similares criterios de publicidad, concurrencia y evaluación del mérito que están plasmados en la *Constitutional Reform and Governance Act* de 2010.

La Comisión tiene un programa de supervisión de la capacidad y el cumplimiento para garantizar que la selección para el nombramiento en la función pública en otros niveles cumpla con los requisitos legales, que se basa en un contrato-programa y la evaluación periódica del desempeño cada dos años²⁰.

¹⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>

¹⁷ FOX, B., “Creating the senior civil service”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 3, 1999, págs. 819 y ss.

¹⁸ Para la banda de pago 2 (directores), banda 3 (director general) y secretario permanente del servicio civil superior. La Comisión también presiden los concursos internos en la banda de pago 3 de *senior civil service* y el nivel de Secretario Permanente bajo los términos del Protocolo de Nombramientos de Alto Nivel, acordado con el Jefe del Servicio Civil.

¹⁹ <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/>

²⁰ Los directivos designados han de suscribir un contrato de duración indefinida con el departamento correspondiente, que dispone autónomamente el grado del puesto y la escala salarial aplicable, así

Importa reseñar que el sistema de selección evalúa las competencias directivas requeridas para el puesto, sin exclusión de perfiles que no provengan de la Administración Pública.

Un modelo parecido, inspirado en el anterior es el que se aplica en Irlanda a través de la *Commission for Public Service Appointments*²¹, creada en 2004 por la Ley irlandesa sobre *Public Service Management*.

B. El sistema francés de los “*emplois de direction*”.

El Estatuto de la función pública en la Administración francesa está unificado para las distintas Administraciones territoriales desde la Ley de 13 de julio de 1983. En Francia existe un sistema de provisión de los puestos de carácter directivo, denominados “*emplois de direction*”, a nivel de subdirector general y jefaturas de servicio, que rige para la Administración central, institucional, Autoridades independientes y órganos de relevancia constitucional, cuyos integrantes se clasifican en dos grupos en atención a la importancia de las responsabilidades asignadas. El Decreto n° 2019-1594, de 31 de diciembre de 2019 regula las condiciones para su designación, sujetando dichos nombramientos a una reserva general de provisión por cuerpos de funcionarios específicos que estén en posesión de un determinado grado de antigüedad, por lo que, a diferencia del modelo anglosajón, se trata de un sistema cerrado o funcionarizado de acceso a la función directiva; si bien es cierto que la selección tiene en consideración la formación de los candidatos en la Alta Función Pública, centralizada en tono a la afamada *École Nationale d'Administration Publique*.

El procedimiento de selección parte de la publicación de las vacantes en los Diarios correspondientes y en la página web de función pública²². El anuncio debe describir pormenorizadamente las funciones, las competencias requeridas y el grupo de clasificación de los empleos vacantes. Una vez examinadas las solicitudes recibidas

como el sistema de incentivos al rendimiento. En el contrato han de especificarse los objetivos anuales y el sistema de evaluación, que ha de analizar los resultados efectivamente alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos, el desarrollo de las capacidades del equipo y la contribución a la misión u objetivos generales de la organización. El procedimiento de evaluación responde al modelo de 360 grados, en el que participa el personal del servicio, otros directivos públicos, así como los ciudadanos o asociaciones representativas del área de actividad del puesto. En función del resultado de la evaluación, los directivos son clasificados en tres niveles de rendimiento: el 25%, en el de máximo rendimiento; el 65%, en el de rendimiento intermedio; y el 10% restante, en el de menor rendimiento. Para quienes estén en este último caso se proponen programas de formación directiva individualizados para tratar de atajar las deficiencias del desempeño detectadas en la evaluación. En los supuestos en que persista un bajo rendimiento, se aplica un procedimiento específico que comprende un primer aviso por escrito seguido de un período de evaluación de doce meses. Si a lo largo de este período la situación no mejora, se dicta una segunda resolución. El directivo dispone de un plazo para recurrir ante un responsable de recursos humanos, quien le notificará la decisión definitiva, que puede incluir una pérdida del grado o bien el despido.

²¹ <https://www.cpsa.ie/>

²² <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-france>

en el plazo de 30 días desde la publicación del anuncio, las autoridades competentes (los Ministerios de adscripción del puesto, los directores de los organismos públicos o de las autoridades independientes, o los vicepresidentes del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas) han de elevar una propuesta de designación motivada para su aprobación por decreto adoptado en Consejo de Ministros.

2. El exitoso modelo de la CReSAP portuguesa

Una de las consecuencias de las reformas impuestas por el Memorandum de Entendimiento que motivó la intervención de la República portuguesa por el Eurogrupo y el Ecofin en el contexto de la crisis financiera de la pasada década, fue la regulación de un modelo profesionalizado de selección de los directivos públicos, dadas las deficiencias y el clientelismo que se le achacaba a la Administración portuguesa. Los objetivos que se marcaron para la reforma del modelo fueron: aproximar el modelo público al régimen laboral común, respetando las especificidades de la Administración; establecer un modelo de gestión por objetivos de servicio, con mantenimiento de la perspectiva de carrera para los directivos; hacer prevalecer la evaluación de méritos en el desarrollo profesional; fortalecer los poderes de gestión de los administradores y los mecanismos de rendición de cuentas.

Con esta finalidad la Ley n.º 64/2011, de 22 de diciembre, creó la *Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública* (CReSAP), como autoridad independiente cuya misión es la de reclutar y seleccionar los candidatos de la dirección superior de la Administración estatal portuguesa y de los puestos directivos de las empresas públicas con arreglo a criterios de mérito, equidad y transparencia. La CReSAP se ha convertido en una institución con reconocimiento internacional y un ejemplo de buenas prácticas en relación con la selección de los directivos públicos²³.

A diferencia de otros modelos, y en ello radica probablemente su éxito, la CReSAP no tiene competencias de selección, sino que —más modestamente— se limita a funciones de propuesta a partir de parámetros técnicos y objetivos²⁴. Conforme a la Ley n.º 128/2015, de 3 de septiembre, que aprobó sus Estatutos, y al Decreto n.º 14678/2015, de 11 de diciembre que estableció su Reglamento interno, la intervención de la CReSAP se activa a instancias del órgano que haya de designar al candidato. La CReSAP desarrolla todo el proceso de selección y formula una pro-

²³ <https://www.cresap.pt/>

²⁴ El CReSAP está integrado por un presidente, de tres a cinco miembros permanentes, un miembro no permanente por cada Ministerio y sus respectivos suplentes. En la CReSAP se integra un grupo de expertos, conformado por 20 a 50 miembros designados entre empleados públicos con reconocido mérito profesional, credibilidad e integridad personal que apoyan técnicamente al CReSAP en asuntos específicos y participan en los jurados de concursos de alta gerencia para puestos directivos en la Administración Pública.

puesta con tres candidatos al órgano de designación. Tras el desarrollo del proceso emite una opinión basada en una evaluación de competencias, pero su opinión no es vinculante para la autoridad de designación, que puede apartarse de la propuesta o incluso rechazarla.

Si uno de los candidatos propuestos por la CREsAP es finalmente nombrado dispone de un período de desempeño de 5 años. A la designación se acompaña la *carta de missao*, que constituye un compromiso de gestión en la que se definen los objetivos, debidamente cuantificados y calendarizados, que el candidato designado debe aceptar, lo que supone su sujeción a un sistema específico de evaluación del desempeño.

3. La figura en el Derecho hispanoamericano: breve apunte sobre las experiencias de Argentina, Chile y Perú

Algunos países latinoamericanos del cono sur han adoptado en los últimos años fórmulas inspiradas en alguno de los precedentes comparados que acaban de apuntarse y que, en líneas generales, se orientan más al modelo del “senior civil service” anglosajón que a la dirección pública estrictamente funcionarial; recogiendo a su vez elementos ya anticipados por la regulación portuguesa en lo relativo a la selección por Comisiones especializadas, que aplican parámetros de evaluación de competencias directivas en los aspirantes, e incorporan un modelo de evaluación del rendimiento por objetivos.

Así, en Argentina, en desarrollo de la Ley núm. 24.185 y tras la fusión en el año 2015 del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con la Escuela Superior de Gobierno, el Decreto N° 254/2015 propició la revisión de los procesos concursales y de selección de personal al servicio de la Administración argentina. En desarrollo de sus previsiones, el Decreto N° 788/2019 regula un régimen de Alta Dirección Pública que establece un régimen singular de relación de empleo para la Alta Dirección Pública basado en mecanismo de selección objetivos y transparentes que pretenden garantizar la selección de este personal en régimen de igualdad de oportunidades y de méritos objetivos para determinar su idoneidad para el ejercicio de los puestos directivos. La selección se base en un régimen de convocatoria pública “abierto”, que resuelve un Comité de Selección *ad hoc* que actúa bajo las pautas de una “Coordinación Concursal”. La posición del personal de Alta Dirección Pública tiene una duración de cinco años contados a partir de la toma de posesión, y requiere para su adquisición: a) la prestación efectiva de servicios por un plazo no inferior al requerido para cumplimentar la primera evaluación de desempeño; b) la aprobación de la primera evaluación de desempeño con una calificación no inferior a “bueno”, efectuada de conformidad con los parámetros de evaluación establecidos en el citado Decreto 788/2019; y c) la aprobación del Curso de Inducción impartido por el INEA

argentino. La designación se somete a un sistema periódico de evaluación del desempeño de carácter anual, instrumentado a partir de la actividad de “evaluadores externos”²⁵.

Por su parte, el Sistema de Alta Dirección Pública chileno ha recibido su actual conformación tras las propuestas del Consejo de Alta Dirección Pública y las recomendaciones de la Agenda de Probidad y Transparencia de mayo adoptada por el Senado de la República el 9 de agosto del año 2016, promulgada el 3 de octubre bajo la veste de programa de regeneración y modernización del Estado chileno. El sistema, al que había dado carta de naturaleza la anterior Ley 20.955 de perfeccionamiento de las Administraciones Públicas, tiene como objetivo dotar a las Administraciones e instituciones de Gobierno, a través de concursos públicos y transparentes desarrollados por el Consejo de Alta Dirección Pública²⁶, con el fin de seleccionar directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por las autoridades gubernamentales²⁷.

En Perú, la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)²⁸, en noviembre de 2008, como entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, con la misión específica de modernizar la función pública peruana, permitió conseguir dos retos principales: la creación de un cuerpo de Gerentes Públicos y la promulgación de una Ley de Servicio Civil (recientemente reformada en 2020) que contempla dentro de la categoría de los empleados de la Administración la figura del directivo público, que define como el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial, cuyo desempeño se sujeta a una evaluación anual por objetivos²⁹.

²⁵ <https://www.argentina.gob.ar/anmat/transparencia/autoridades-personal>

²⁶ Para disminuir el impacto de los cambios de gobierno la nueva normativa elimina la figura de los directivos transitorios y provisionales y los reemplaza por “subrogantes legales” o por “directivos de segundo nivel jerárquico” del mismo servicio elegidos por la Alta Dirección Pública. Establece una cuota de hasta 12 cargos de Alta Dirección Pública de primer nivel, correspondientes a jefes de servicio, que el Presidente de la República puede nombrar directamente durante los primeros tres meses de su mandato. Establece la exigencia de contar con acuerdo del Consejo de Alta Dirección Pública para llevar a cabo concursos en los 8 meses finales de un gobierno, y obliga asimismo a efectuar una comunicación fundada previa al Consejo de Alta Dirección Pública para pedir la renuncia de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico, durante los primeros 6 meses desde la toma de posesión de un nuevo Gobierno.

²⁷ <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/>

²⁸ <https://www.gob.pe/servir>

²⁹ Según los arts. 58 a 64 de la Ley peruana de Servicio Civil, el directivo público tiene funciones de organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo, y vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa el logro de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad. El ingreso a un puesto directivo público se realiza por concurso público de méritos realizado por cada entidad, cumpliendo con el perfil del puesto respectivo. Los directivos públicos son asignados para desempeñar puestos hasta el

4. Rasgos definidores del Estatuto del directivo público a partir de las recomendaciones de la OCDE

En 2017, la OCDE elaboró una Recomendación Informe titulado “Liderazgo para un servicio público de alto rendimiento” el que analizaba las capacidades de los empleados públicos de los países más avanzados de la OCDE para afrontar los retos de la globalización y la digitalización de una Administración del siglo XXI. El Informe, que emplea la metodología del análisis de casos, identifica las habilidades necesarias para “*gestionar mejores políticas, trabajar de forma eficaz con los ciudadanos y los usuarios de los servicios, gestionar la prestación de servicios eficaces y colaborar con las partes interesadas en entornos en red*” y recomienda la implantación de modelos de profesionalización de la gestión directiva pública basados en el reclutamiento por capacidades medibles de forma objetiva mediante un sistema de acreditación independiente y la evaluación del desempeño³⁰. El Informe decanta en buena medida los trabajos previos de la unidad especializada de la OCDE sobre *Public Employment and Management* (PEM) y concreta las recomendaciones de los Informes periódicos de seguimiento y las encuestas sobre gestión estratégica de recursos humanos en los Gobiernos de los países OCDE³¹.

El citado Informe, y los trabajos anteriores mencionados, dieron lugar a la adopción de una Recomendación del Consejo de la OCDE sobre “Liderazgo y Capacidad en la Función Pública”, que constituye el instrumento jurídico más avanzado en la materia³². La Recomendación fue formalmente adoptada el 17 de enero de 2019 por el Consejo a propuesta del Comité de Gobernanza Pública. En ella se destaca que una función pública profesional, competente y eficaz es un factor fundamental para fomentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. La Recomendación enuncia un conjunto de principios y objetivos que tienen por objeto determinar qué es lo que hace que una función pública sea adecuada, responda a

tercer nivel orgánico consecutivo de la entidad por un plazo de tres años renovable, siempre que cuenten con evaluaciones positivas de desempeño.

³⁰ El documento es el resultado de un proyecto en el que nueve países solicitaron a la OCDE que desarrollase estudios “de caso” sobre los desafíos específicos de liderazgo que han de ejercer las organizaciones públicas. Los estudios se desarrollaron a través de diferentes métodos, basados en una estrecha interacción con altos funcionarios de los países participantes. Los nueve estudios también se utilizaron para generar discusión y debate en cuatro talleres a los que asistieron participantes de todos los países OCDE. Algunos de los estudios analizaron capacidades de liderazgo particulares. Por ejemplo, Finlandia pidió a la OCDE identificar desafíos y oportunidades para promover la colaboración entre organizaciones. Los países bajos querían promover a los altos funcionarios como “socios sociales”. Canadá quería explorar el liderazgo inclusivo. E Irlanda y Francia propusieron analizar los retos de la innovación y liderazgo de la tecnología digital. El Informe se puede consultar en <http://www.oecd.org/fr/gov/skills-for-a-high-performing-civil-service-9789264280724-en.htm>

³¹ Accesibles en <http://www.oecd.org/gov/pem/>

³² Existe una versión en castellano en <http://www.oecd.org/gov/pem/recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>

las necesidades actuales y contribuya a garantizar que siga siéndolo en el futuro, y permita al mismo tiempo presentar estrategias para lograr y promover un buen desempeño y un servicio de calidad para los ciudadanos. La Recomendación promueve “*una Administración con un alto nivel de profesionalidad que se basa en la objetividad, la imparcialidad y el Estado de Derecho como condiciones fundamentales para garantizar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y la gobernanza*”. A partir de lo anterior, la Recomendación pretende “*mejorar las formas de organización y gestión de los servidores públicos para hacer hincapié en la colaboración proactiva y la innovación al servicio de los ciudadanos, así como en las actividades económicas que protejan el valor público y el interés común*”.

Partiendo de dichas recomendaciones y de los Informes del PEM³³, es posible conformar un decálogo de elementos que conforman el modelo OCDE para la definición de las capacidades de los directivos públicos profesionales y el establecimiento de un sistema de selección y desempeño de los mismos que pueden resumirse del siguiente modo, que enunciamos a partir de los indicadores de medición de la OCDE³⁴:

1º) La dirección pública profesional ha de ser considerada como una “política pública estratégica” de recursos humanos en sí misma considerada. A tal efecto, desde la perspectiva de la planificación, se recomienda desarrollar de forma permanente y mediante una política específica de Recursos Humanos las capacidades de liderazgo de los servidores públicos de alto nivel actuales y potenciales.

2º) Ha de elaborarse un catálogo previo de puestos reservados a directivos públicos profesionales. Una planificación estratégica adecuada precisa calibrar y definir previamente los puestos de carácter directivo en cada organización.

³³ Además de los trabajos del PEM antes mencionados, la Recomendación sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública cita como precedentes otras Resoluciones del Consejo de la OCDE: En concreto: la Recomendación del Consejo para mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental [OCDE/LEGAL/0278], la Recomendación del Consejo sobre las Directrices de la OCDE para la Gestión de Conflictos de Intereses en la Función Pública [OCDE/LEGAL/0316], la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatorias [OCDE/LEGAL/0390], la Recomendación del Consejo sobre la Igualdad de Género en la Educación, el Empleo y la Actividad Empresarial [OCDE/LEGAL/0398], la Recomendación del Consejo sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública [OECD/LEGAL/0418] y la Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública [OECD/LEGAL/0435].

³⁴ La OCDE utiliza los siguientes indicadores para determinar si una Administración dispone de un sistema de dirección pública profesional: 1º) Existencia de una carrera separada para los directivos públicos; 2º) Promoción de la movilidad de los directivos públicos; 3º) Reclutamiento a través de un procedimiento centralizado; 4º) Existencia de un periodo de nombramiento de los directivos públicos; 5º) Vinculación de la actuación de los directivos públicos al cumplimiento de objetivos; y, 6º) Posibilidad de cese de directivos públicos en caso de rendimiento insuficiente.

3º) Búsqueda de liderazgo para la ejecución de programas y proyectos. Una buena política de dirección pública profesional requiere establecer estándares o indicadores competenciales basados en los méritos y la formación directiva específica, que aseguren la imparcialidad, la integridad y la capacidad de liderazgo de los directivos públicos profesionales. Se recomienda considerar todos los aspectos relevantes de la gestión de personas y garantizar su alineación con la planificación estratégica del gobierno, incluida la gestión del presupuesto.

4º) La selección debe ser objetiva y transparente, basada en competencias y habilidades; y el desempeño someterse a evaluación periódica. Es preciso establecer un sistema de selección transparente y abierto, en el que se fijen estándares de evaluación del desempeño a partir del cumplimiento de objetivos prefijados para cada puesto, que permitan la rendición de cuentas por el desempeño.

5º) La misión del directivo público profesional está subordinada a las políticas públicas gubernamentales. Los objetivos del mandato deben proporcionar orientaciones de dirección para los directivos profesionales y estar alineados con los objetivos políticos del Gobierno y de las autoridades políticas.

6º) El directivo público profesional ha de tener un estatuto de independencia funcional y operativa desde la lealtad a la dirección política y a los objetivos marcados. El cumplimiento de los objetivos del mandato ha de estar emparejado con niveles adecuados de autonomía y responsabilidad para alcanzarlos, sin temor a represalias políticas, como resultado de un asesoramiento imparcial basado en el conocimiento experto y la libertad de decir la verdad (*speech the truth*).

7º) Se aconseja establecer un mandato temporal desligado del mandato político, así como un sistema de cese por causas objetivas.

8º) Asimismo se recomienda regular los conflictos de interés.

9º) Han de definirse y ofrecerse condiciones de empleo transparentes (remuneración, duración de los contratos, seguridad en el empleo, derechos y obligaciones), teniendo en cuenta los mercados de trabajo externos (del sector privado) e internos.

10º) Es preciso establecer un sistema de supervisión eficaz y mecanismos ágiles y efectivos de presentación y tramitación de las reclamaciones que puedan formularse. Lo que reclama definir la autoridad institucional responsable del

sistema de selección en cada Administración pública y dotarla de un estatus de independencia, objetividad y transparencia.

III. LA DEFINICIÓN DE UN “CANON” OBJETIVO PARA LA CONFORMACIÓN Y RECONOSCIBILIDAD DE LA FIGURA DE DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL

La propuesta de la OCDE sitúa la figura del directivo público profesional en el ámbito que media entre la dirección política y la Administración, asumiendo que su función consistiría en formular las políticas públicas en consonancia con los ejes de la acción de Gobierno, planificar y movilizar los apoyos necesarios, y ejecutar aquellas de forma eficiente y mensurable a partir de los recursos humanos y materiales que estén bajo su responsabilidad.

En este sentido, desde un punto de vista orgánico, la figura del directivo público podría coincidir con algún nivel de los llamados “órganos directivos” que recoge la LRJSP³⁵, si bien es cierto que su implantación en el ámbito autonómico se ha movido en la mayoría de las ocasiones -como veremos- en niveles inferiores³⁶. En todo caso, parece claro que la figura debería adecuarse en algún nivel de “órgano directivo”, dentro de la vigente distinción entre órganos superiores y directivos³⁷, en el entendido de que los órganos superiores, de clara confianza política del Gobierno, quedarían fuera del ámbito de un Estatuto del directivo público profesional.

Desde un punto de vista funcional, se debería considerar personal directivo solo a aquellos cargos que desarrollan funciones de especial relevancia para la organización, incluyendo el establecimiento y evaluación de objetivos; el diseño, planificación y gestión de proyectos; la dirección de personas y gestión de recursos presupuestarios; así como la participación en la formulación de políticas públicas con algún margen

³⁵ En concreto, la LRJSP señala como órganos directivos a los Subsecretarios y Secretarios generales, los Secretarios generales técnicos y Directores generales y a los Subdirectores generales. En la organización territorial de la AGE son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, con rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, con nivel de Subdirector general. En la Administración exterior del Estado, son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales. Asimismo, la LRJSP prevé que los estatutos de los Organismos públicos determinen sus respectivos órganos directivos.

³⁶ A grandes rasgos, y con carácter general, la franja en la que ubican la figura las Comunidades Autónomas que la han implantado son los puestos de nivel 28 a 30 que median entre una Subdirección y una jefatura de servicio, incluyendo los puestos de coordinación, conservando la designación “política” del nivel de Director General.

³⁷ La LRJSP cita como órganos superiores a los Ministros y Secretarios de Estado y como directivos al resto de órganos antes citados. Distingue entre ambos al decir que 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.

de autonomía y responsabilidad reconocible de acuerdo con parámetros objetivos previamente definidos.

En todo caso, sería precisa la elaboración de un catálogo de puestos directivos que clarifique las funciones profesionales de este tipo de empleo público, lo que no puede hacerse sino mediante las oportunas referencias en las RPT correspondientes.

Tras la definición de estos puestos en la esfera de mando intermedia que estamos considerando, sería necesaria la regulación de aquellos aspectos previos que acrediten las habilidades y competencias directivas, de forma genérica y previa, y sin perjuicio de las pruebas específicas que para el desarrollo de cada puesto concreto se requieran, a quienes pueden desempeñar puestos directivos.

Es una cuestión debatible si dichos nombramientos deben realizarse entre funcionarios públicos (como sostiene la propuesta que en 2018 hizo pública la Federación de Cuerpos Superiores de la Administración General del Estado -FEDECA-, inspirada en el modelo continental francés)³⁸ o cabe la designación de personal no funcionario que acredite las oportunas competencias, como alguna legislación autonómica ha reconocido expresamente -siquiera sea con carácter excepcional- y es habitual en los modelos comparados (con la excepción del francés), lo que personalmente nos parece plausible, o al menos no descartable sin más.

El procedimiento de selección debe ser público, transparente y competitivo, previa identificación del puesto (y perfil) que se pretende cubrir mediante convocatoria pública.

Como hemos apuntado, la formación específica y la acreditación de competencias directivas debería ser un requisito para poder concursar a un puesto de esa naturaleza. Asimismo, hemos visto que una de las claves del éxito en la selección de los directivos públicos en el Derecho comparado consiste en residenciar la competencia para acreditar el mérito y capacidad de los candidatos y seleccionar a los más idóneos en una autoridad especializada en este cometido, siquiera sea a nivel de propuesta al órgano superior competente para la designación (como la terna que eleva la CReSAP portuguesa).

Es un denominador común en los modelos que hemos analizados que, con independencia de la duración del mandato (punto en el que los modelos difieren enormemente³⁹), la ejecutoria del directivo público esté sujeta a la consecución de una

³⁸ Propuesta que puede consultarse en <https://fedeca.es/prensa/presentaci%C3%B3n-de-fedeca-de-su-propuesta-de-estatuto-del-directivo-p%C3%BAblico>

³⁹ La propuesta de la OCDE es que para garantizar la estabilidad del puesto resulta conveniente fijar un período de permanencia superior al del mandato del órgano que procede a la designación, y toma como referencia para ello el mandato de cinco años, superior a una legislatura.

serie de objetivos preconfigurados desde el nombramiento (carta-mandato, contrato programa, etc.), que estén en consonancia con el detalle de los planes y programas anuales y plurianuales que afecten su actividad. Consecuentemente con ello, es habitual sujetar a evaluación continua (anual o/y plurianual) el cumplimiento de dichos objetivos de acuerdo a un modelo de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas articulado a partir del grado de cumplimiento del contrato programa, cohestando los resultados con el reconocimiento de incentivos por productividad o las remuneraciones anuales del puesto, así como ligar el carácter renovable del nombramiento al resultado de la evaluación final del desempeño.

En otro orden, el régimen de cese, que debe ser reconducido a tipos tasados previos que eviten la discrecionalidad política, y el régimen de incompatibilidades debería ser también específico, si bien creemos que deberían modularse las rigideces del régimen ordinario de incompatibilidades de los altos cargos (al que la legislación autonómica que ha desarrollado la figura suele remitirse in totum y acriticamente).

Un último aspecto relevante del Estatuto del directivo público profesional debería ser la configuración de un código deontológico específico. Como sugiere la propuesta de FEDECA antes citada, *“la actuación de los directivos públicos proyecta la imagen de la institución ante la sociedad. Para que esta imagen permita fortalecer la confianza ciudadana en la Administración, resulta esencial someter la actuación de los directivos públicos a un código de conducta que asegure el cumplimiento de los principios de integridad, ejemplaridad, respeto, honestidad, objetividad en la toma de decisiones, profesionalidad, y eficiencia en la gestión”*. Por lo demás, la unificación de dicho régimen deontológico aportaría claridad y sistemática a la dispersión de principios, derechos y deberes que deben regir la actuación de los directivos públicos, abordada en nuestro país de forma fraccionaria y no siempre unívoca desde diversos bloques normativos: la legislación de transparencia y buen gobierno, la legislación antifraude, la de empleo público, la de régimen jurídico del sector público y la legislación de altos cargos.

IV. LOS DESARROLLOS AUTONÓMICOS DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO A PARTIR DE LAS PREVISIONES BÁSICAS DEL EBEP Y SU GRADO DE ADECUACIÓN AL “CANON” DESCRITO A PARTIR DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE

Según recientes informes de la ODCE, España es el país de los de mayor tamaño de la Unión Europea que tiene una dirección pública con estándares más bajos de profesionalización y con una mayor presencia de la politización y de nombramientos discrecionales en tales estructuras, lo que representa un importante déficit estruc-

tural del modelo de gobierno abierto⁴⁰. Ciertamente, los desarrollos legislativos de la figura en nuestro país son pocos, y tampoco siempre resultan ajustados a las Recomendaciones de la OCDE. Por un lado, el legislador estatal no ha puesto ningún empeño en el desarrollo del artículo 13 del TREBEP para el sector público estatal, hasta la reciente regulación de la figura en el RD-L 6/2023 al que antes nos referimos, aún necesitado de desarrollo reglamentario. Por otro, el legislador autonómico ha abordado una regulación fragmentaria y bastante diversa de la figura, en algunos casos muy alejada del estándar de la OCDE, salvo algunos ejemplos recientes que abordaremos al final de este epígrafe, en el que distinguimos una primera etapa previa a la Recomendación OCDE de 2019 y otra posterior, que representan las más recientes leyes valenciana, vasca y andaluza de función pública.

1. Primera etapa: los desarrollos autonómicos previos a la aprobación de la Recomendación de la OCDE de 2019

La desestructurada legislación estatal a la que nos hemos referido, que condiciona, de un lado, el acceso a la titularidad de órganos directivos a la condición funcional y, de otro, establece un sistema sumamente discrecional en la selección y cese de tales puestos, animó a algunas Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias de autoorganización y de desarrollo del régimen jurídico básico de sus empleados públicos a ensayar fórmulas más o menos imaginativas e innovadoras de implantación de la figura del directivo público profesional.

⁴⁰ Si utilizamos como referencia el porcentaje de ingresos o gasto público respecto al PIB y el porcentaje que representa el empleo público respecto del total, España está en la media de países desarrollados. Según la OCDE también se han cumplido en nuestro país los compromisos de la Alianza Internacional por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), a la que España se sumó en 2011. Fruto de estos compromisos, España ha culminado ya cuatro planes estratégicos de gobierno abierto, habiendo aprobado el último en 2020 para el periodo 2020-2024. Sin embargo, nuestro país está a la cola en la profesionalización de la función directiva, que es señalada por la OCDE como una de las claves para avanzar en el fortalecimiento institucional. Tal deficiencia ya se hizo presente en el Informe OCDE *Survey on Strategic Human Resources Management in Government* de 2006, del que puede consultarse una versión actualizada de 2016 en <http://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-2016.pdf>, y ha vuelto a relucir en la base de datos elaborada por la unidad especializada de la OCDE sobre *Public Employment and Management working party* (PEM), de libre acceso en <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-database.htm>. Asimismo es de interés el documento *Engaging public employees for a high performing civil service*, Paris, OCDE Publishing, 2016 (<https://www.oecd.org/gov/engaging-public-employees-for-a-high-performing-civil-service-9789264267190-en.htm>). Si acudimos a otros marcos internacionales de contraste, las conclusiones son parecidas. Así, España recibe una baja valoración de la imparcialidad de los funcionarios públicos en el *Informe sobre Competitividad Global 2017* elaborado por el Foro Económico Mundial (situándose en el puesto núm. 83 de los 137 países analizados). Este resultado se corrobora en los indicadores de efectividad gubernamental elaborados por el Banco Mundial en 2018, en los que España ocupaba un mediocre puesto número 12 de la Unión Europea.

No obstante, esos primeros desarrollos no pudieron tener en cuenta las Recomendaciones de la OCDE fijadas en 2019, ni en general se inspiraron en modelos comparados, definiéndose más internamente en razón de exigencias de la gestión de cada Administración concernida.

Por orden cronológico destaca, en primer lugar, la pionera Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que desarrolló la categoría del “directivo público” pocos días antes de la aprobación del EBEP, pero a la luz del art. 13 del mismo, abriendo la posibilidad a que personal no empleado público pudiese desempeñar funciones directivas. A tal efecto, la Ley establece la posibilidad de configurar la naturaleza directiva de determinados puestos en las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo (fijando dicha condición, en todo caso, para los puestos de nivel 30 y los que impliquen jefatura de departamento o de servicio cuando tienen dependencia directa del órgano superior o directivo al cual están adscritos), que atribuirían a los mismos funciones de dirección, programación, coordinación, impulso y evaluación de la actuación administrativa o técnica, en los distintos ámbitos de la Administración. Según el art. 35 de la Ley balear, los puestos de trabajo de naturaleza directiva requieren para su ocupación el diploma de personal directivo expedido por la Escuela Balear de Administración Pública u otro homologado por ésta, estando sujetos quienes obtengan dicho diploma a los sistemas de evaluación del cumplimiento regulados en la propia Ley.

Posteriormente, la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura definió la figura del personal directivo que dichos puestos pudieran ser desempeñados en virtud de contratos sometidos a la relación laboral de alta dirección, para aquellos casos en los que las normas generales de función pública de Extremadura así lo prevean para los funcionarios, docentes o personal laboral. Posteriormente, la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (arts. 20 a 25) incluyó la rendición de cuentas como elemento íntimamente ligado a la carrera horizontal y al grado de desempeño del personal directivo. Asimismo, la legislación extremeña establece la disposición de objetivos y el resultado de la evaluación del desempeño como elementos relacionados con la remuneración de directivos, al tiempo que reconoce la situación de servicios especiales al personal sometido a la relación laboral de alta dirección.

Por su parte, la Comunidad de Castilla-La Mancha aprobó mediante Decreto 215/2019, de 30 de julio, del Estatuto de la Dirección Pública Profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que desarrolla las previsiones que sobre el personal directivo profesional contenía la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de dicha Comunidad Autónoma. La figura se ca-

lífica como un elemento decisivo para la modernización administrativa, sometiendo su selección a requisitos y procedimientos específicos, y su gestión a al cumplimiento de objetivos y control de resultados en función de su grado de consecución⁴¹. En Castilla la Mancha, los directivos públicos profesionales dependen de los titulares de las Consejerías y pueden ubicarse en los servicios centrales y en el sector público instrumental. Su selección se sujeta a requisitos y procedimientos específicos de acreditación de competencias mediante una certificación expedida por la Escuela de Administración Regional o entidad homóloga, o la acreditación de estar en posesión de un Master en Dirección pública profesional. Asimismo, se somete su gestión a al cumplimiento de objetivos y control de resultados en función de su grado de consecución.

Una peculiaridad reseñable de la Ley Castellano manchega es la exclusión de la figura de los ámbitos de la sanidad y educación no universitaria, lo que ha sido secundado posteriormente por otras Comunidades Autónomas en vistas de las regulaciones sectoriales existentes en estos campos relativas a las funciones gerenciales y directivas propias de esos sectores.

En el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, la Resolución de 14 de noviembre de 2019 dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno canario que dicta Instrucciones a los representantes del Gobierno en las Juntas Generales y Consejos de Administración de las sociedades mercantiles públicas relativas al personal directivo de dichas sociedades. Esta disposición, de ínfimo rango, se ampara en la legislación canaria de Transparencia y Acceso a la información pública, en la legislación autonómica sobre sociedades mercantiles dependientes o vinculadas a la Administración insular y en el Decreto 68/2015,

⁴¹ La Ley 4/2011, de 10 de marzo, no identificó directamente ningún puesto de carácter directivo, pero facultó al Gobierno autonómico para que, a través de la correspondiente relación de puestos de trabajo, determinase qué puestos tienen ese carácter, limitándose a señalar que los puestos directivos debían ser desempeñados por personal funcionario de los subgrupos A1 o A2 de cualquier Administración pública o, excepcionalmente, por personas que no provengan de la función pública. Junto a ello, la Ley 4/2011 exigió acreditar competencias directivas, habilitando al desarrollo reglamentario para determinar cuándo aquéllas deben entenderse acreditadas. De acuerdo con ello, el citado Decreto 215/2019 establece los requisitos que deben cumplirse para que un puesto de trabajo pueda ser calificado como personal directivo en las RPT, regulando a su vez las formas en que se han de acreditar las competencias directivas, previéndose básicamente dos: a través de la formación específica sobre dirección pública –ya sean cursos de formación organizados por Administraciones públicas o títulos oficiales de Máster o postgrado– o a través de la experiencia profesional por el desempeño de puestos directivos o asimilados. Por otro lado, se establecen las normas para la provisión de dichos puestos mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia. Respecto del Estatuto del personal directivo, se prevé el régimen de responsabilidad del cumplimiento de los objetivos asignados; la forma en que se determinan esos objetivos, contemplándose la figura de un programa de gestión anual; así como los indicadores que permiten evaluar su cumplimiento con carácter anual y las consecuencias de esa evaluación, incluyendo las retributivas en función del grado de cumplimiento de los objetivos señalados.

de 30 de abril, por el que se establece el marco general para la innovación y mejora de los servicios públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, para establecer un modelo de selección del personal directivo limitado a las sociedades mercantiles del sector público canario basado en la acreditación de capacidades y experiencia previa en la gestión y en la evaluación periódica de resultados a partir de un programa de gestión que tendrá su origen en el plan organizativo y de funcionamiento que los candidatos seleccionados hayan presentado y defendido en las pruebas de selección.

2. Segunda etapa: las leyes Vasca, Valenciana y Andaluza como modelos más recientes y ajustados al estándar internacional

Con estos precedentes, las más recientes Leyes de función pública valenciana (de 2021), Vasca (2022) y Andaluza (2023) han contemplado un Título específico para regular la figura que, en términos generales, se ajusta más a las recomendaciones de la OCDE, que han podido ser tenidas en cuenta *ratione tempore* en sus respectivos procesos de elaboración y aprobación.

A. La Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

El capítulo II del Título III de la Ley valenciana (arts. 21 a 27) regula como novedad en esa Comunidad Autónoma a los directivos públicos profesionales, que serán los titulares de los puestos “que desarrollan funciones directivas profesionales” (art. 21.1), y que se designarán para la Generalidad valenciana y los organismos autónomos y consorcios adscritos a ella, si bien lo hace refiriéndose particularmente al personal directivo que tenga la condición de personal funcionario de carrera, dejando al desarrollo reglamentario la regulación del régimen jurídico concreto del personal directivo que carezca de dicha condición, sin perjuicio de la aplicación al personal laboral directivo los principios contenidos en el referido capítulo que sean susceptibles de ello. Igualmente, la Ley excluye de su ámbito de aplicación al personal directivo de los centros e instituciones sanitarias del servicio valenciano de salud, los centros docentes no universitarios y los servicios educativos de la Comunitat Valenciana, al personal de las entidades del sector público instrumental (excepto sus organismos autónomos y consorcios), de las instituciones estatutarias de autogobierno, las entidades locales y las Universidades públicas valencianas. Todas estas entidades se registrarán por su normativa específica, siéndoles de aplicación supletoria las disposiciones contenidas en la ley de función pública valenciana sobre esta materia. Asimismo, la Ley excluye del ámbito de aplicación de la nueva figura los puestos de nivel directivo que tengan la consideración de alto cargo conforme a la legislación valenciana

Los puestos de trabajo que integran la dirección pública profesional deberán estar expresamente establecidos en el Decreto de organización de la Conselleria u organismo a la que estén adscritos y se incluirán en una relación de puestos de trabajo (RPT), aprobada por la Consellería competente en materia de función pública, específica, diferenciada de la relación que incluya la totalidad de puestos de trabajo de naturaleza funcionarial, laboral y eventual. A tal efecto, en la citada RPT se dejará constancia expresa, al menos, de: la denominación del puesto de trabajo; su adscripción orgánica; los requisitos generales para la provisión del puesto; los requisitos específicos del puesto, relacionados con las competencias profesionales requeridas para el desempeño del mismo; las retribuciones asignadas y la concreción de sus funciones.

En la Consellería competente en materia de función pública existirá un Registro de Personal directivo público profesional en el que figurará inscrito todo el personal que ejerza o haya ejercido este tipo de puestos o funciones, con su currículum y demás datos de interés profesional.

Orgánicamente, los puestos de trabajo que conforman la dirección pública profesional se sitúan bajo los órganos que asuman la dirección política de cada nivel de gobierno, no pudiendo existir puestos de la dirección pública profesional dependientes o situados bajo otros puestos de dicha naturaleza (art. 22.2).

La Ley valenciana considera funciones directivas de carácter ejecutivo susceptibles de ser desempeñadas por personal directivo público profesional, las siguientes: a) las referidas al establecimiento y evaluación de objetivos; b) la participación en la formulación y ejecución de programas y de políticas públicas adoptadas por los niveles de dirección política; c) la planificación, coordinación, evaluación, innovación y mejora de los servicios y proyectos de su ámbito competencial; d) la dirección de personas, gestión de recursos y ejecución del presupuesto en el ámbito de sus competencias; e) la asunción de un alto nivel de autonomía y de responsabilidad en el cumplimiento de sus objetivos (art. 22.1). Todo ello sin perjuicio de que la RPT específica a la que nos referíamos detalle las funciones propias de cada puesto.

Los requisitos de acceso a los puestos de trabajo que integran la dirección pública profesional valenciana son: a) estar en posesión de una titulación universitaria de grado o equivalente; b) la acreditación de la experiencia y conocimientos necesarios para el desempeño del puesto; c) ser funcionario de carrera de los cuerpos o escalas del grupo A, subgrupo A1; d) tener reconocido al menos un nivel 24 (art. 23). Asimismo, se prevé que los funcionarios que accedan a dicha condición permanezcan en la condición de servicio activo una vez nombrados.

En lo que afecta a la acreditación de los conocimientos directivos requeridos, la Ley dispone que sea Escuela Valenciana de Función Pública quien diseñe, convoque y homologue las acciones de formación precisas de conformidad con la normativa

que resulte de aplicación y de acuerdo con las directrices que al respecto establezca la Conselleria competente en materia de función pública (art. 104).

Respecto del procedimiento de designación, el art. 24 de la Ley establece que el nombramiento de este personal atenderá a los principios de publicidad, mérito y capacidad, así como al de transparencia, y a criterios de idoneidad de las personas, aspirantes a los puestos a cubrir.

De tal modo, los puestos de trabajo reservados a personal directivo profesional serán objeto de convocatoria pública, especificándose en la misma las características y competencias profesionales exigidas para su provisión, así como los criterios de idoneidad en función de los cuales se realizará la selección de la persona adecuada.

El nombramiento corresponderá a la persona que ostente la titularidad de la presidencia de la Generalitat o Conselleria a la cual esté adscrito el puesto de trabajo, bien directamente o bien en virtud de sus organismos dependientes. La misma resolverá, bien su adjudicación a la persona que considere que cumple mejor los criterios de idoneidad para el puesto, bien que se declare desierto, aun existiendo personal que reúna los requisitos exigidos, si considerara que ninguno cumple los criterios de idoneidad para su desempeño. Por tanto, no se contempla la existencia de un órgano colegiado independiente que participe en la selección. En todo caso deberá ser motivada, justificando que la persona nombrada reúne los requisitos de idoneidad específicos contemplados en la convocatoria y que es la candidata adecuada para el puesto por sus conocimientos y experiencia.

La Ley regula asimismo lo que denomina “responsabilidad por la gestión” del directivo público profesional (art. 26), estableciendo que los titulares de estos puestos estarán sujetos a evaluación periódica con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con las metas y objetivos que les hayan sido fijados, que podrán ser redefinidos en función de las políticas públicas que impulsen.

En el sistema para la evaluación de sus resultados se tendrán en cuenta, en todo caso, los siguientes criterios: a) establecimiento y evaluación de objetivos; b) diseño, planificación y gestión de proyectos; c) dirección y gestión de personas, y, d) gestión de recursos materiales, financieros o tecnológicos.

Además del acuerdo de nombramiento, se concretará un acuerdo- programa en el que se fijarán los objetivos, los recursos y las facultades que se asignan o reconocen al personal directivo público profesional.

Desde el punto de vista de sus remuneraciones, se prevé que el acuerdo de nombramiento pueda establecer un sistema de incentivos por los resultados obtenidos en

la gestión, mediante un sistema de retribuciones variables vinculada a la consecución de los objetivos fijados.

El régimen de incompatibilidades del personal directivo público profesional será el establecido para los altos cargos de la administración de la Generalitat, sin que ello suponga la consideración de los directivos públicos profesionales como alto cargo.

De acuerdo con lo previsto en la legislación básica de empleo público, la Ley valenciana señala que la determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo público profesional no será materia obligatoria de negociación colectiva (art. 188).

El cese en los puestos que integran la dirección pública profesional tendrá carácter discrecional, y no dará derecho a indemnización alguna, si bien podrá producirse, asimismo, por renuncia del propio personal. Al personal funcionario cesado se le reconocerán análogas garantías a las previstas en esta ley para el personal funcionario que cesa en puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación.

Finalmente, la Ley difiere a la regulación reglamentaria los demás aspectos de su régimen jurídico, de su sistema de nombramiento, así como la organización, contenido y funcionamiento del Registro de personal directivo público profesional (previsto en el artículo 24).

B. La Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

La regulación de la figura del directivo público profesional que hace la Ley vasca es la más ambiciosa y completa de cuantas se han aprobado hasta el momento en nuestro país, aunque -como se dirá- tiene algún desajuste respecto del modelo OCDE. Con algún precedente legislativo para el ámbito del sector instrumental vasco⁴², el Título III de la Ley (arts. 31 a 39) ordena con detalle la dirección pública profesional para todas las Administraciones Públicas vascas, incluyendo las Entidades forales y las locales; si bien, en estos casos prevalecerá su legislación específica

⁴² La Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos, ya distinguía entre el régimen de los altos cargos de la Administración y el de los “puestos directivos” de las sociedades públicas y demás entes públicos de derecho privado de la Comunidad Autónoma vasca. Cabe mencionar, asimismo, que la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos, incluía en su ámbito de aplicación al personal directivo perteneciente al sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco y a las personas designadas por el Gobierno Vasco o por un cargo público para ocupar un cargo de dirección o administración en entidades de naturaleza y capital mayoritariamente privado o en cualquier otra entidad en que su control corresponda a varias Administraciones públicas o a sus respectivos sectores públicos.

(Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi), teniendo la nueva Ley de empleo público carácter supletorio de aquélla.

Por su parte, el personal docente no universitario y el personal estatutario del Servicio Vasco de Salud también se rige por esta Ley en lo que afecta regulación del personal directivo público profesional, sin perjuicio de la aplicación de las especialidades previstas para este personal en su legislación sectorial (art. 3.4).

La dirección pública profesional se define como aquel conjunto de puestos de trabajo que cada Administración pública vasca determina de tal naturaleza en uso de sus potestades de autoorganización.

Orgánicamente, los directivos públicos profesionales vascos ocupan un escalón intermedio único entre el alto cargo político y los servicios ordinarios, disponiendo la Ley que no podrán existir puestos de la dirección pública profesional dependientes o situados bajo otros puestos de dicha naturaleza⁴³, con la excepción de los entes públicos de Derecho privado y las entidades instrumentales adscritas al sector público (art. 31.3)⁴⁴. En consecuencia, la Ley dispone que no forman parte de la dirección pública profesional los puestos a cuyos titulares les resulte de aplicación el Estatuto jurídico del personal alto cargo, aunque sí se les aplique a los directivos profesionales el régimen de incompatibilidades y el Código ético que corresponde a los altos cargos (Disposición adicional decimotercera).

Por lo que respecta al personal laboral -no funcionario- de carácter directivo, la Ley establece su sujeción a “una relación laboral de carácter especial de alta dirección” y obliga a su designación conforme “a los principios establecidos en esta ley”. Asimismo, al personal directivo laboral le será de aplicación lo dispuesto en la Ley en materia de evaluación del desempeño, de retribuciones variables y de determinación de las condiciones de empleo del personal directivo público profesional.

⁴³ La Disposición adicional décima de la Ley precisa que podrán tener la consideración de puestos directivos en el ámbito de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos, los puestos de personal subdirector general y delegado territorial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

⁴⁴ La citada Disposición adicional décima señala que tendrán la consideración de puestos directivos en el ámbito de los entes públicos de derecho privado y de las demás entidades integrantes del sector público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi los puestos directivos de dichos entes instrumentales con responsabilidad directiva. A estos efectos, se calificará como directivo el puesto que ostente una determinada posición jerárquica y de responsabilidad que le posibilite gestionar sectores concretos de las citadas organizaciones bajo las exclusivas directrices de los órganos de gobierno de la correspondiente entidad o del personal alto cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, o cuando exista un apoderamiento estatutario que denote amplios poderes respecto de la administración pública o entidad correspondiente, y siempre que así se haya determinado en el correspondiente instrumento de ordenación.

Los puestos de trabajo que integran la dirección pública profesional de las Administraciones públicas vascas podrán ser provistos bien por su propio personal funcionario o laboral, bien por personal ajeno a ellas, incluso ajeno a otra Administración pública. Exigiéndose en todo caso que los aspirantes se encuentren en posesión de una titulación universitaria de grado o equivalente a los efectos de acceso al empleo público y con la correspondiente acreditación de sus competencias directivas; tarea que le corresponde al Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).

La conformación de los puestos de directivo público profesional ha de hacerse conforme a los instrumentos de ordenación de los puestos de trabajo de naturaleza directiva que define la Ley. A tal efecto, las administraciones públicas vascas y sus entidades instrumentales deberán elaborar una “monografía” por cada puesto de naturaleza directiva que se cree en la correspondiente estructura. Esta monografía deberá determinar las funciones asignadas al puesto de trabajo, así como las competencias profesionales específicas requeridas para el correcto desempeño de sus tareas. A su vez, esas competencias profesionales se estructurarán, al menos, en los siguientes apartados: a) conocimientos mínimos exigidos, b) experiencia profesional mínima en puestos de trabajo del mismo o similar ámbito funcional, así como, en su caso, los programas de formación que serán valorados en el proceso de provisión del puesto directivo; y c) otras competencias vinculadas con el correcto desempeño de cada concreto puesto de trabajo que se ofrezca bajo esta condición directiva.

Junto a la memoria de cada puesto existe un instrumento general -una suerte de RPT específica y *ad hoc* para este personal- que la Ley denomina “instrumento de ordenación de puestos de trabajo de naturaleza directiva”, que ha de aprobar el órgano competente de cada Administración pública vasca. Dicho documento tendrá carácter público y será publicado en el boletín oficial correspondiente. En el mismo se dejará constancia expresa de los siguientes datos: a) denominación del puesto de trabajo; b) requisitos generales para su provisión, entre los que deberá especificarse si se reserva a personal funcionario de carrera o laboral fijo de la Administración de la que dependa dicho puesto, si se encuentra abierto a personal de otras Administraciones o, incluso, a quienes no tienen la condición de empleados públicos; c) requisitos específicos del puesto, relacionados con las competencias profesionales requeridas para su desempeño; d) en los casos en que tales puestos se adscriban a funcionarios, ha de indicarse también el grado personal consolidado requerido asimismo para su cobertura; e) el perfil lingüístico del puesto; f) el régimen de retribuciones fijas, complementarias y el porcentaje máximo de las retribuciones variables que se podrán percibir en el caso de superar o alcanzar los objetivos previstos; y, g) el período de desempeño del puesto, que no podrá ser inferior a 5 años.

Respecto de las funciones generales que corresponde desempeñar a los directivos profesionales, el artículo 33 de la Ley establece las siguientes, sin perjuicio de su concreción en los instrumentos de ordenación antes consignados: a) el establecimiento y la evaluación de objetivos; b) la participación en la formulación y la ejecución de los programas y de las políticas públicas adoptadas por los niveles de dirección política; c) la planificación, la coordinación, la evaluación, la innovación y la mejora de los servicios y los proyectos de su ámbito competencial, bajo la inmediata supervisión de los órganos de la dirección política; d) la dirección de las personas, la gestión de los recursos y la ejecución del presupuesto en el ámbito de sus competencias; e) la asunción de “un alto nivel de autonomía y de responsabilidad” en el cumplimiento de sus objetivos, ajustándose a las directrices generales establecidas por los órganos de gobierno de las respectivas administraciones públicas vascas; y f) la contribución esencial a la puesta en marcha y desarrollo de las políticas públicas.

Por otra parte, la Ley pone especial atención en el procedimiento de designación del personal directivo público profesional, basado en los principios de mérito, capacidad e idoneidad, publicidad y concurrencia, así como a la idoneidad de las personas aspirantes a los puestos a cubrir, mediante el sistema de acreditación previa de competencias profesionales previsto en la Ley. El procedimiento de provisión es, por tanto, meritocrático, prohibiéndose expresamente para estos puestos la libre designación (art. 102.2). No obstante, la Ley no contempla la intervención en el proceso de selección de un órgano independiente, tal y como recomienda la OCDE, aunque al estar el afinamiento del sistema de selección diferido al desarrollo reglamentario no cabe descartar, como sería deseable, que se incorporase esta garantía.

Los puestos de trabajo reservados al procedimiento de designación de personal directivo público profesional serán objeto de convocatoria pública, especificándose en la misma las características y competencias profesionales exigidas para su provisión, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación antes citados. La convocatoria se publicará en el Boletín oficial correspondiente y se difundirá a través de cualquier medio que garantice la publicidad y la concurrencia de diferentes aspirantes.

El Gobierno vasco establecerá mediante Decreto la normativa por la que se regule el procedimiento de acreditación de competencias profesionales, la evaluación de las mismas, los criterios de designación y nombramiento del personal directivo público profesional y las circunstancias de su cese, con respeto, en todo caso, al principio de autonomía foral, local y universitaria en relación con dicho ámbito. En este extremo cobra un protagonismo principal el IVAP, a quien corresponde diseñar, organizar y evaluar los programas de formación del personal directivo público profesional, tanto los dirigidos a obtener las competencias necesarias para el desempeño

de tales puestos como los dirigidos al desarrollo de competencias directivas (art. 88). Y, además, es el organismo competente para acreditar las competencias del personal directivo profesional de todo el personal perteneciente a las Administraciones vascas (art. 22).

La ejecutoria de los directivos públicos profesionales se rige por los principios de responsabilidad por la gestión y evaluación de resultados (art. 38). En este punto, la Ley prevé que su gestión se evalúe con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados, en relación con los objetivos que les hayan fijado. Los resultados en la gestión se evaluarán por el órgano superior en la jerarquía -que será siempre un alto cargo- o por aquellas personas que, por su posibilidad de observación y constatación, cumplan con los criterios de fiabilidad, objetividad, imparcialidad y evidencia en sus evaluaciones, o por el órgano de gobierno correspondiente. En la evaluación de los resultados se tendrán en cuenta especialmente los siguientes criterios: a) establecimiento y evaluación de objetivos; b) diseño, planificación y gestión de proyectos; c) dirección y gestión de personas; y, d) gestión de recursos materiales, financieros o tecnológicos.

A tal efecto, en el acuerdo de nombramiento se podrá establecer un sistema de incentivos por los resultados obtenidos en la gestión, mediante la incorporación de un sistema de retribuciones variables a través de un complemento de cumplimiento de objetivos, que oscilará en su cuantía en función de los resultados. Dicho complemento no podrá, en ningún caso, ser de cuantía fija, ni ser inferior al 5% ni superar el 15% del total de retribuciones del puesto de trabajo, excluidos, en su caso, el complemento de carrera profesional del personal funcionario y la antigüedad (art. 126).

Otros aspectos del régimen jurídico de este personal que la Ley regula son los relativos a la relación de servicios y situaciones administrativas que afecta a esta tipología de personal (art. 39.2), donde la Ley intenta favorecer la permanencia del servicio activo (en régimen de excedencia forzosa) con reserva de puesto de trabajo y la consolidación del nivel administrativo y antigüedad, para potenciar el acceso a la condición de directivo (art. 39 y Disposición transitoria quinta).

En este orden de consideraciones, es de destacar que la condición de directivo público profesional se considera una situación administrativa más, regulada en el art. 140 de la Ley, que permite a dicho personal mantener la vinculación con su administración de origen, con respeto de sus derechos a mantener la reserva del puesto de procedencia y a progresar en la carrera profesional.

En todo caso, el personal empleado público de la Administración pública convocante tendrá derecho a participar en igualdad de condiciones en las convocatorias de provisión de puestos de trabajo o en los procedimientos de designación de perso-

nal directivo que se oferten a personal empleado público de otras Administraciones públicas (art. 118).

Finalmente, es de interés consignar que el Título XII de la Ley vasca tipifica infracciones y sanciones específicas para este personal.

C. La Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.

Finalmente, la más reciente Ley autonómica en aprobarse en materia de función pública, la Ley andaluza 5/2023, de 7 de junio, regula la figura del directivo público profesional dotándola de singularidades que se apartan en algún punto de los precedentes autonómicos que venimos de analizar; si bien es cierto que en su procedimiento de aprobación se han tenido muy presentes los modelos comparados más avanzados que han influenciado algunas de las soluciones finales de la Ley, también son apreciables algunas cautelas impuestas por las negociaciones parlamentarias los sectores directamente interesados, especialmente los sindicatos. El resultado es una regulación con aciertos indudables, pero también con ciertas lagunas y autolimitaciones en lo que afecta a su alcance y aplicación y, en general, un excesivo nivel de vaguedad que difiere muchas cuestiones cruciales al desarrollo legal y reglamentario. Asimismo, el legislador andaluz ha sido sumamente prudente con el impacto que pueda tener la figura en la conformación actual de las plantillas, hasta el punto de prever que la transformación de los cargos y puestos actuales a puestos de dirección pública profesional se realizará de forma progresiva, y evaluando periódicamente la eficacia y agilidad de los procesos de cobertura de puestos que inicialmente se hubieran transformado, de acuerdo con lo que determine una futura Ley el Estatuto del personal directivo público profesional, en el plazo máximo de cinco años desde la aprobación la Ley (Disposición transitoria cuarta). Pese a ello, hay que reconocer que incorpora novedades muy enderezadas al seguimiento del modelo OCDE, como la de dar entrada parcial a la figura en el terreno de los altos cargos o la pionera regulación de una Comisión independiente de expertos encargada de las tareas de selección y propuesta de los nombramientos del personal directivo profesional.

La ley andaluza comienza reconociendo en el frontispicio de su Exposición de Motivos que uno de los principales objetivos de la reforma de la función pública que la misma preconiza es *“regular dentro de la organización de la Administración la figura del personal directivo público profesional, con un estatuto propio que será objeto de posterior desarrollo reglamentario, que ocupa aquellos puestos cuyo trabajo consiste en definir, planificar, garantizar y coordinar el correcto desarrollo de las estrategias y actuaciones a seguir dentro de su unidad administrativa, de acuerdo con la acción de gobierno, impulsando la calidad institucional y los valores públicos”*.

A tal efecto, su Título II, “de la dirección pública profesional” regula esta nueva categoría de personal que define como aquella *“formada por un conjunto de personas que*

son claves para el buen funcionamiento de la Administración”. Ya que, “por una parte, canalizan las relaciones entre el espacio político y el espacio administrativo y, por otra, movilizan a las personas que integran este espacio administrativo. Por tanto, constituyen un elemento esencial para que la Administración cumpla sus funciones al servicio del bien común y de la ciudadanía, y, para su mejor funcionamiento, es preciso profesionalizar este sistema”.

Como apuntábamos, la Ley difiere de partida la aprobación del régimen jurídico de este personal a una futura “Ley del Estatuto del personal directivo profesional” (art. 19.2), por lo que los aspectos del régimen jurídico de dicha figura que la propia Ley andaluza de función pública configura quedan de algún modo al albur de dicha regulación futura y del principio de *lex posterior*, lo que no deja de suponer una anomalía que genera cierta inseguridad.

Dentro de la organización de la Administración General de la Junta de Andalucía, la Ley afirma que tendrán la consideración de personal directivo público profesional aquellas personas que desempeñen los puestos de estructura orgánica de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía y sus Agencias administrativas, que así se cataloguen en la relación de puestos de dirección pública profesional que haya de aprobarse.

La Ley se declara aplicable (Disposición adicional trigésimo sexta), aunque con carácter supletorio y en defecto de regulación específica, personal de la Junta de Andalucía: a) el personal directivo y los puestos directivos de los centros e instituciones sanitarias del Servicio Andaluz de Salud; b) el personal directivo y los puestos directivos de los centros docentes no universitarios y servicios educativos; c) el personal directivo y los puestos directivos de las Agencias públicas empresariales, Agencias de régimen especial y entidades instrumentales privadas del sector público instrumental. Asimismo, cuando su normativa específica así lo establezca (y no ya, por tanto, con carácter supletorio) el Título II será también de aplicación al personal directivo y los puestos directivos del Defensor del Pueblo Andaluz, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, del Consejo Consultivo de Andalucía, del Consejo Económico y Social de Andalucía, del Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, así como de aquellas otras entidades públicas con personalidad jurídica propia a las que se otorgue autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración de la Junta de Andalucía.

A diferencia de otras leyes autonómicas, nada dice expresamente la Ley de su aplicación a las Entidades Locales andaluzas y a las Universidades públicas de Andalucía, si bien podría entenderse que la regulación del directivo público profesional también sería supletoriamente aplicable a estos casos, sin perjuicio de las especialidades que para dicho personal establece la legislación aplicable a esas Administraciones

-dotadas de autonomía institucional- a la luz de la cláusula genérica de supletoriedad contenida en el art. 3 de la Ley⁴⁵.

Una destacada singularidad de la Ley, frente a los precedentes autonómicos más cercanos, es que define dos tipos de puestos para el personal directivo público profesional: los puestos a desempeñar por personal directivo público profesional alto cargo (con condición o rango de Director general, nombrados por el Consejo de Gobierno), que directamente determina la Ley con alcance ciertamente reducido⁴⁶,

⁴⁵ Según el citado precepto, la ley es también de aplicación a:

a) El personal funcionario docente no universitario y el personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud. Este personal se rige por su normativa específica y, en lo no previsto en la misma, le resulta de aplicación supletoria esta ley, salvo en aquellas materias expresamente exceptuadas por la normativa estatal de carácter básico.

b) El personal de la Administración de Justicia competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este personal se rige por su normativa específica y, cuando dicha normativa así lo disponga, le resultará de aplicación esta ley.

c) El personal de las Universidades públicas de Andalucía.

El personal funcionario docente se rige por su normativa específica y, en lo no previsto en la misma, le resulta de aplicación esta ley, salvo en aquellas materias expresamente exceptuadas por la normativa estatal de carácter básico, con respeto en todo caso a la autonomía universitaria.

El personal funcionario y laboral de administración y servicios se rige por su normativa específica y, en lo no previsto en la misma, le resulta de aplicación esta ley. El personal laboral se rige además por la legislación laboral y los convenios colectivos que resulten de aplicación.

d) El personal al servicio de las Administraciones locales del territorio de Andalucía y de las entidades públicas dependientes de las mismas, con respeto en todo caso a la autonomía local y a la legislación básica estatal de aplicación directa al régimen específico de la función pública local.

e) El personal de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, del Consejo Consultivo de Andalucía, del Consejo Audiovisual de Andalucía, del Consejo Económico y Social de Andalucía, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, así como de aquellas otras entidades públicas con personalidad jurídica propia a las que se otorgue autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración de la Junta de Andalucía. Se rige por su normativa específica y, en lo no previsto en la misma, le resulta de aplicación esta ley, con respeto en todo caso a dicha autonomía orgánica y funcional.

f) El personal investigador definido como tal en su legislación específica. Se regirá por esta ley y, en su caso, por las normas singulares que se dicten para adecuarla a sus peculiaridades.

g) El personal eventual le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera de esta ley, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición.

Asimismo, el apartado 2º de dicho precepto tan solo excluye expresamente del ámbito de aplicación de la Ley al personal alto cargo, a los contratistas y concesionarios; mientras que el apdo. 3º señala que la Ley solo se aplicará por remisión expresa de otra norma (“cuando así lo disponga su legislación específica”) al siguiente personal al servicio del Parlamento de Andalucía, del Defensor del Pueblo Andaluz y de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

⁴⁶ Se catalogan como puestos a desempeñar por personal directivo público profesional alto cargo exclusivamente los correspondientes a los titulares de los siguientes órganos directivos centrales o periféricos: a) las Secretarías Generales técnicas; b) las Direcciones Generales que tengan como ámbito competencial específico la inspección, el control económico-financiero, los tributos, la asistencia jurídica o los recursos humanos; y, c) las Delegaciones provinciales o territoriales para las que una norma legal o los Decretos por los que se aprueben las estructuras orgánicas de las Consejerías así lo establezcan. Para desempeñar puestos de directivo público profesional “alto cargo” será necesario poseer una titulación universitaria de grado o

de un lado; y, de otro, los puestos directivos reservados a personal funcionario de carrera, personal estatutario o laboral fijo que carecen de dicha condición de alto cargo y que se determine (a partir del rango de subdirector, que se nombrarán por la persona titular de la Consejería en la que se integran o a la que se vinculan)⁴⁷. Ambas categorías dependen directamente de los órganos de dirección política de cada nivel de Gobierno. Pero la concreción de las mismas, más allá de los directivos profesionales altos cargos que la Ley designa directamente (que en gran medida también habrá que concretar orgánicamente), se difiere a relación de puestos de dirección pública profesional que ha de aprobar la Consejería competente en materia de función pública. En dicha RPT, cada puesto además de su denominación tendrá descritas las características, los requisitos y competencias necesarias para su adecuado desempeño y sus retribuciones de acuerdo con lo que determine el Estatuto del personal directivo público profesional (art. 19).

Respecto de las funciones que están llamados a desempeñar, el artículo 20 de la Ley andaluza dispone que al misión general de este personal es *“definir, planificar y garantizar el correcto desarrollo de las estrategias y actuaciones a seguir, dentro de su unidad administrativa y en coordinación con las demás, de acuerdo con la acción de gobierno y las prioridades políticas fijadas, impulsando la calidad institucional y los valores públicos, respetando en todo momento el marco legal establecido, los criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y ética en la gestión pública, así como los principios de profesionalidad, imparcialidad e integridad en el ejercicio de sus responsabilidades. Implica la realización de actuaciones que, en el ejercicio de competencias propias o delegadas, conllevan la exigencia de especial responsabilidad y competencia técnica y directiva”*. Lo que se traduce en el desempeño, entre otras posibles, de las siguientes funciones que enuncia el precepto mencionado: a) participar en la definición de las

equivalente, así como acreditar las competencias profesionales, la experiencia y los conocimientos necesarios de acuerdo con las previsiones de esta ley y de las disposiciones que la desarrollen. Este personal no pierde su consideración de alto cargo y sigue sujeto, además, a su regulación específica. Asimismo se prevé que, reglamentariamente, podrán excluirse de los órganos centrales o periféricos aquellos que, por ser de especiales características para el desarrollo de unas determinadas políticas, podrán no ser desempeñados por personal directivo público profesional.

⁴⁷ La Ley preconfigura como puestos a desempeñar por personal directivo público profesional funcionario de carrera o laboral fijo (no “alto cargo”) los que dependan directamente de cualquier órgano directivo central o periférico, cuyo desempeño requiera el nombramiento de sus titulares mediante decreto o acuerdo del Consejo de Gobierno o de los puestos de personal directivo público profesional de alto cargo, y que tengan atribuidas funciones calificadas como directivas, de acuerdo con lo preceptuado en la presente ley y en el Estatuto del personal directivo público profesional. Reglamentariamente, se determinarán aquellos que, por ser de especial asesoramiento y colaboración personal, no tengan que ser desempeñados por personal directivo público profesional. A estos puestos podrán acceder quienes, teniendo la condición de personal funcionario de carrera o laboral fijo que requiera cada puesto, tengan la titulación universitaria requerida para el acceso a cuerpos de personal funcionario del Grupo A, y cuyas competencias profesionales sean acreditadas de acuerdo con las previsiones de esta ley y de las disposiciones reglamentarias que la desarrollen.

políticas públicas de su ámbito, de acuerdo con las directrices del órgano superior y del Gobierno, garantizando su adecuación a la realidad y su viabilidad práctica; b) llevar a cabo la planificación estratégica correspondiente con las políticas públicas, fijar sus objetivos operativos y gestionar el cambio; c) liderar, dirigir, motivar, inspirar, coordinar y desarrollar equipos con los profesionales adscritos a su unidad administrativa, y con perspectiva de género; d) participar en la gobernanza del ámbito de responsabilidad de su unidad administrativa y promover relaciones relevantes y útiles para las políticas públicas, asumiendo cuando proceda procesos de negociación y de resolución de conflictos; e) coordinar las actuaciones con las demás unidades administrativas o entidades que puedan resultar interdependientes; f) impulsar la ejecución de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos, realizar su seguimiento y emprender, cuando sea preciso, acciones correctivas y de mejora; g) gestionar los recursos materiales, tecnológicos y económicos con criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad social, medioambiental y financiera; h) evaluar la eficiencia de los procesos, el desempeño profesional y los resultados alcanzados, para facilitar la toma de decisiones y para rendir cuentas a la ciudadanía; i) impulsar la innovación y mejora de los servicios y actuaciones a realizar dentro de su unidad administrativa y su ámbito competencial; j) potenciar la simplificación y la agilización de los procedimientos administrativos; k) velar por la transparencia de las actuaciones y por una comunicación pública clara, veraz y efectiva; y, l) rendir cuentas, mediante la emisión de los informes o memorias que procedan, de los logros o niveles de cumplimiento de los objetivos que se le hayan fijado, justificando, en su caso, las desviaciones o los incumplimientos que se hayan producido para la evaluación de su cumplimiento.

La selección del personal directivo público profesional se realiza en convocatoria pública y obedece a los principios de idoneidad, mérito, capacidad y publicidad. El Estatuto del personal directivo público profesional establecerá los procesos y los criterios para la aplicación de dichos principios (art. 22.1). En todo caso, se prevé que la selección se realice mediante convocatorias y procesos públicos que garanticen el cumplimiento de los principios de transparencia y libre concurrencia, de acuerdo con los requisitos que se determinen para cada puesto. Dichas convocatorias deberán ser públicas y contener los elementos que se establezcan en el Estatuto del personal directivo público profesional.

Otro innegable acierto de la Ley andaluza es -como apuntábamos- la creación de una Comisión independiente de selección de personal directivo público profesional para efectuar las convocatorias y gestionar el desarrollo de los procesos de selección, con el fin de procurar su mayor transparencia, objetividad (siguiendo aquí claramente el modelo de la CReSAP portuguesa), lo que sienta un alentador precedente de independencia, objetividad y transparencia en nuestro Derecho autonómico. Las

personas titulares de la citada Comisión se nombrarán y cesarán por Decreto del Consejo de Gobierno, por el sistema que determine el Estatuto del personal directivo público profesional, y entre personas de reconocido prestigio profesional, cuya actividad haya sido ejercida preferentemente en las áreas de los recursos humanos o de la Administración pública. La Comisión contará con los medios internos y externos adecuados, y los procesos de selección se basan en la verificación y evaluación de las capacidades, actitudes, conocimientos, experiencias profesionales, competencias técnicas y competencias directivas de las personas aspirantes “o cualquier otro sistema predictivo del comportamiento” (sic, art. 23). La Comisión rendirá cuentas en el Parlamento, y sus resoluciones serán públicas y motivadas, de conformidad con lo que determine el Estatuto del personal directivo público profesional.

El proceso de valoración que le corresponde hacer a la Comisión parte de la existencia de un conjunto de personas previamente acreditadas. A tal fin, el artículo 25 de la Ley habilita al Instituto Andaluz de Administración pública (IAAP) para realizar procesos abiertos y permanentes para acreditar las competencias directivas del personal funcionario de carrera o laboral fijo que pueda acceder a puestos de dirección pública profesional para facilitar los procesos de selección. Las convocatorias de los procesos de acreditación se realizarán de forma que garanticen el cumplimiento de los principios de transparencia y libre concurrencia, de acuerdo con los requisitos que se determinen en el Estatuto del personal directivo público profesional. La acreditación se basará en la verificación de capacidades, actitudes, conocimientos, experiencias profesionales y competencias técnicas y directivas de las personas aspirantes, u otros sistemas predictores del comportamiento. El mantenimiento en el tiempo de la acreditación podrá exigir la participación con aprovechamiento en determinadas actividades de formación y la superación satisfactoria de las pruebas que se determinen en el Estatuto del personal directivo público profesional.

En los casos en que se trate de cubrir un puesto de personal directivo público profesional, la Consejería o Agencia administrativa interesada deberá solicitar de la Comisión, en los términos que se determinen reglamentariamente, la celebración de la preceptiva convocatoria y la propuesta de personas candidatas que cumplan los requerimientos previamente establecidos para el puesto a cubrir, a fin de elegir la persona para efectuar el nombramiento, de acuerdo con lo que establezca el Estatuto del personal directivo público profesional (art. 24.1).

El citado Estatuto, a fin de obtener el aprovechamiento en otros puestos directivos del talento y competencias, podrá establecer procesos simplificados de nombramiento, de quienes cesen por la finalización de su nombramiento, habiendo obtenido siempre evaluaciones favorables en el desempeño de su puesto. Asimismo, para agilizar los procesos de selección, el Estatuto establecerá procesos simplificados de nom-

bramiento para la cobertura de puestos de personal directivo “alto cargo” de entre personas con competencias directivas acreditadas por el IAAP (art. 24).

Asimismo, el Estatuto del personal directivo público profesional establecerá la duración mínima del nombramiento y de sus posibles prórrogas, en el caso de que la evaluación del desempeño sea satisfactoria.

Una vez designado, y en los términos que reglamentariamente se determine, el titular del puesto firmará un “acuerdo de gestión”, que entrará en vigor con el nombramiento y que tendrá carácter público. El citado acuerdo se determinará los objetivos a cumplir, los instrumentos y periodicidad con que se producirá la evaluación de su cumplimiento, y las condiciones retributivas de carácter variable que se le asignen en función de los resultados de dicha evaluación de cumplimiento. Dicho documento podrá ser modificado de común acuerdo cuando las circunstancias así lo aconsejen. El resto de características, condiciones y proceso de elaboración, seguimiento y publicidad de los acuerdos de gestión se determinarán en el Estatuto del personal directivo público profesional.

Este personal está sujeto a evaluación continua y periódica del cumplimiento de su cargo o puesto, conforme a lo que quede establecido en el acuerdo de gestión, debiendo tener lugar, como mínimo, cada dos años. Corresponderá realizar dicha evaluación al superior jerárquico de quien dependa o al que esté adscrito, pudiendo este solicitar el asesoramiento o colaboración de la Comisión independiente de selección o del IAAP, de acuerdo con lo que disponga el Estatuto del personal directivo público profesional. El resultado de dichas evaluaciones de cumplimiento determinará la continuidad en el puesto que se desempeñe como personal directivo público profesional y la cuantía de la parte variable de las retribuciones (art. 74).

Su desempeño será en régimen de exclusividad (art. 43.1.a), debiendo dedicar un número mínimo de horas al año para su formación y desarrollo. Además, debe cumplir un Código ético y de conducta que será elaborado y mantenido en vigor por una Comisión de ética que se establecerá en el Estatuto del personal directivo público profesional como órgano de asesoramiento adscrito a la Consejería competente en materia de función pública.

La Ley regula también las situaciones administrativas de este personal, previendo que cuando sea funcionario y no sea un puesto directivo “alto cargo”, permanezca en servicio activo sin reserva de puesto. De forma que, tras su cese, volverá a desempeñar un puesto de las mismas características al que desempeñaba en el momento de su nombramiento y en la localidad que elija entre la del puesto que desempeñaba y la del puesto de dirección, respetándose las condiciones y retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de

acuerdo con el sistema de carrera administrativa. En caso de nombramiento como directivo “alto cargo”, podrían pasar a la situación de servicios especiales (art. 146).

Finalmente, el cese del personal directivo público profesional se producirá por la finalización del período para el que se realiza el nombramiento, por renuncia voluntaria o por decisión motivada del órgano o autoridad competente para su designación basada en la evaluación negativa respecto de los objetivos previstos en el acuerdo de gestión. El cese del personal directivo público profesional que tenga la consideración de alto cargo se producirá, además de por las causas establecidas en el apartado anterior, por la decisión discrecional debidamente motivada del órgano competente para su designación o por la ordenación o redistribución de las competencias de las Consejerías.

V. CONCLUSIONES

El desarrollo de la legislación estatal sobre función pública a partir del mandato constitucional del artículo 103.3 de la CE y del ejercicio de la competencia estatal sobre la legislación básica en la materia (art. 149.1º.18ª CE) ha impuesto una fórmula organizativa tendente a hacer efectiva la dirección política del Gobierno sobre la estructura organizativa de la Administración (art. 97 de la CE) que ha acabado imponiendo la confianza política como criterio determinante y mayoritario en la designación de los titulares de los puestos directivos.

Acaso lo anterior pudiera estar justificado originariamente, en términos históricos, en que los primeros desarrollos constitucionales del estatuto del empleado público no eran ajenos a una cierta desconfianza ante una función pública altamente tecnocrática proveniente del régimen anterior. En todo caso, lo cierto es que hasta la aprobación del EBEP en 2007 existían muy pocos mandatos normativos relativos a la profesionalización de los cargos directivos en la Administración. El EBEP abordó por primera vez la figura del directivo público afirmando ampulosamente en su Exposición de Motivos que *«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»*, pero desarrollando escasamente su régimen jurídico básico (art. 13), que se quedaba al socaire de posteriores desarrollos, tanto estatales como autonómicos y, en su caso, locales.

La legislación estatal vigente regula un sistema de selección y carrera del directivo público inconexa, a partir de cuerpos normativos diversos que atienden a finalidades diferentes y que contienen mandatos excesivamente vagos y principales, que, además adolecen del desarrollo reglamentario que precisaría la delimitación normativa de un Estatuto básico del directivo público profesional a partir de las

escasas previsiones del artículo 13 del TREBEP y que, al cabo, desvirtúan la figura, por su solapamiento con la regulación de los llamados "órganos directivos" y el régimen de los altos cargos, cuyo nombramiento responde antes a criterios políticos y de oportunidad que de aptitud profesional.

El resultado de todo ello es que el sistema de dirección pública directivo en la Administración central no ha conseguido desembarazarse de un modelo gerencial politizado en la designación de cargos directivos y, por otra, de un modelo funcionarizado en la exigencia de dicha condición para el acceso a ciertos puestos, que además ha sido cuestionado por el Tribunal Supremo ante recientes abusos gubernamentales en la interpretación de las excepciones legales. El caso es que esta disfuncional dualidad de politización de la alta función pública y funcionarización de la política provoca una zona de fricción entre los cargos de designación política y los funcionarios de carrera que deja poco espacio a la existencia de una franja reservada a directivos profesionales.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas, a partir de experiencias de Derecho comparado bien conocidas, han emprendido algunas iniciativas que se demarcan de la situación de la Administración Central y pretenden abrir un espacio a la función directiva profesional. No obstante, se trata de regulaciones poco homogéneas y de diversa intensidad, irregularmente reflejadas en el canon imperante en los países más avanzados de la OCDE y que, han tenido un recorrido más bien escaso; con lo que, al cabo, tampoco puede vislumbrarse –al menos hasta ahora– un modelo autonómico alternativo asentado.

Así, frente a regulaciones claramente asentadas en el modelo funcionarial, como la valenciana, otras extienden el alcance de la figura al conjunto de los empleados públicos (como la castellano-manchega, la vasca o la andaluza), sin renunciar a la posible incorporación de personal ajeno a la función pública, siempre que cuente con la oportuna acreditación (caso de la legislación balear). Aunque es generalizada esa exigencia de una previa acreditación de la condición directiva a cargo de los organismos públicos competentes en la formación del personal al servicio de las Administraciones autonómicas, también son señaladas las diferencias en el sistema de selección, donde solo excepcionalmente se contempla la intervención de un órgano independiente ajeno a la autoridad a la que se adscribe el directivo (en lo que es proverbial el caso andaluz), lo que nos parece crucial para diferenciar estos procesos de los clásicos concursos de libre designación y dotarlos de mayor objetividad y transparencia. También difieren bastante las regulaciones autonómicas en lo relativo al ámbito de aplicación, llegando algunas a aplicarse a todas las Administraciones públicas de su territorio, siquiera sea con carácter supletorio (el caso vasco es paradigmático) frente a otras más acotadas a la esfera interna y, además, limitada normalmente a

los servicios centrales y periféricos, con exclusión del sector público empresarial (el más necesitado, probablemente, de una mayor profesionalización). Finalmente, nos parecen escasa y deficientemente reguladas otras cuestiones quizás menores, como el régimen de las situaciones administrativas de este personal o su régimen de incompatibilidades.

Pese a lo meritorio de las últimas regulaciones autonómicas, puede afirmarse con carácter general que, en nuestro país, la imparcialidad y la meritocracia que la Constitución exige como garantía del régimen de función pública sigue viéndose comprometida por la existencia de un excesivo determinismo del poder político sobre los cuadros profesionales y directivos de la Administración. Siendo éste, sin embargo, el estrato que mayores responsabilidades directivas ha de asumir en orden a la ejecución de los planes y programas de acción y que debería protegerse con garantías de imparcialidad y profesionalidad reforzadas, pese a ser el que sufre el fenómeno de colonización política.

En este orden, la OCDE viene insistiendo en la necesidad de implantar un modelo de dirección pública profesional que responde a parámetros muy precisas de definición, alcance y desarrollo, configurando un verdadero Estatuto del directivo público profesional cuyas claves de implantación hemos tratado de desgranar en torno a las ideas de planificación de plantillas, selección objetiva e imparcial con intervención de una autoridad imparcial y externa al órgano de designación, exigencia del cumplimiento de objetivos a lo largo del mandato y evaluación del rendimiento con efectos retributivos.