

# LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: ¿UN PROYECTO IMPOSIBLE?

(Versión 22 febrero 2018)

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Institucional/Catedrático de Universidad (acreditado) UPF

*“Recientemente la OCDE ha recordado a España la necesidad de regular la figura del directivo público en términos que permitan garantizar su profesionalidad e imparcialidad, en la medida en que ‘un estatuto del directivo público permitirá establecer nítidamente la separación entre política y administración, al tiempo que responsabilizaría a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones’”*

(AAVV, *Nuevos tiempos para la función pública*, INAP, 2017, pp. 194-195)

## Introducción

Vuelvo sobre un tema recurrente. Realmente tengo poco que añadir a lo ya expuesto, tal vez durante muchos años, sobre este singular objeto que es la dirección pública profesional. Lo que sí se constata es que la evidente desidia, cuando no impotencia, que los diferentes gobiernos y partidos políticos en España han mostrado para implantarla mínimamente en las estructuras de la alta Administración. En efecto, en los últimos diez años, desde que el Estatuto Básico del Empleado Público (en un lugar completamente inapropiado: véase el epílogo a este artículo) incorporara la figura de los “directivos públicos profesionales”, parecía que las cosas, tras décadas de difusión académica y presentaciones mil de lo que se estaba haciendo por otros contextos comparados, iban a mejorar cualitativamente.

Vista esa regulación de directivos públicos profesionales desde la atalaya de 2018, la verdad es que todo fue un espejismo pasajero generador de falsas expectativas, que introdujo además una honda confusión tanto en medios doctrinales como en la propia jurisprudencia. Y así las cosas, nada cabe extrañarse de cuál ha sido la fría (por no decir gélida) acogida de esa figura del directivo público profesional por parte de la política.

Sí es cierto que en algunos textos normativos se reflejará notablemente esa figura, pero será a través de desdibujar sus perfiles profesionales más básicos, lo que fácilmente la ha transformado en mera coreografía o, peor aún, en un mero remedo de soluciones de nombramiento político revestidas de una apariencia de profesionalidad. Por tanto, en esencia, nada ha cambiado. La dirección pública en

España sigue colonizada por la política, en unos casos groseramente y en otros disfrazada de requisitos formales que prevén la exigencia de que quienes sean nombrados tengan la condición de funcionarios, pero tanto el nombramiento como el cese siguen siendo discrecionales. La política o el político de turno manda, y el conocimiento adquirido también con base en la experiencia se echa a la basura una y otra vez como si de material fungible se tratara. Roto el cordón umbilical que une una política con dirección pública, ya no hay quien permanezca en su puesto. Los directivos públicos en España son de quita y pon. Una situación que se agrava cuando la política se torna frágil y la estabilidad gubernamental compleja. Entonces los cambios son permanentes y la propia política padece tales deficiencias, pero mucho más aún la Administración Pública y la ciudadanía que son los receptores de esos servicios públicos que apenas nada mejoran ante una política pasajera y una dirección pública que dura en el puesto lo que aquella le tolera. No hay nada que contar de nuevo, por tanto. Al menos nada que no sea ya sabido de antemano. Quizás solo voy a variar algo el enfoque y el tono.

Pero si no hay nada que contar de nuevo en España, cuya parálisis institucional conforma un cuadro de inexistencia de procesos de transformación en el sector público, sí que hay algunas otras experiencias que se mueven en otros contextos. Aparte de algunas breves referencias que se recogen en este texto escrito (que no tiene por objeto la descripción de esos modelos comparados), sí que he considerado oportuno traer a colación alguna referencia bibliográfica donde se explican los rasgos generales de un modelo de profesionalización de la selección de directivos públicos como es el de Portugal.

En todo caso, retornando a nuestro contexto, tal vez todo lo que críticamente esbozo al principio de este trabajo pueda servir de aprendizaje para evaluar las dificultades que conlleva en nuestro país implantar esta institución, pues pese a lo que algunos extrañe la DPP es sobre todo una solución institucional. Y esas dificultades sinfín se plantean frente a la institucionalización de algo tan obvio y normal como es una profesionalización mínima de los niveles directivos de su sector público. No deja de ser chocante. Son ya casi once años de tránsito, desde la aprobación del EBEP, por un panorama desértico, en el que prácticamente nada se hace y lo que se hace es en buena parte mentira piadosa. Si se entiende bien el problema y se procesan adecuadamente los reiterados fracasos (por otra parte queridos) que los distintos legisladores han tenido en este tema, tal vez se puedan poner algunos remedios a algo que ya comienza a sonrojar: el retraso injustificado que, se mire como se mire, el sector público español tiene en esta materia en relación con las democracias avanzadas y con algunos otros países que, en principio, no están en ese furgón principal de los países occidentales con fuerte desarrollo institucional, pero que han sido capaces de construir una dirección pública con elementos de profesionalidad importantes. Estamos en este punto en la zona más baja del ranking de los países europeos y de las democracias avanzadas, también de la propia OCDE. Somos, como describí hace unos años (2006), un país con un subdesarrollo institucional en materia de dirección pública que nos sitúa incluso por debajo de algunos países que nos produciría sonrojo compararnos en relación con otros datos.

No oculto al lector, pues sería deshonesto por mi parte, que este trabajo tiene, salvo en su parte final, un enfoque ciertamente crítico hacia la mala política, frente a todo que tiene que ver con las prácticas de clientelismo, nepotismo o amiguismo en la designación de cargos directivos en el sector público (que son una manifestación también de corrupción, aparte de ineficiencia y dispendio, por mucho que la mayoría de la clase política no perciba el problema de ese modo), así como frente a otros actores institucionales que operan en el ámbito público, tales como determinadas concepciones de un sindicalismo trasnochado o de un rancio corporativismo que también anida con fuerza en las organizaciones públicas. La advertencia está hecha. Si usted forma parte de aquellos colectivos citados (malos políticos o sindicalistas sin perjuicios), mejor no siga leyendo. Ni que decir tiene que este último mensaje tiene –tampoco lo oculto– el efecto provocador contrario. Tal vez así, para incumplir la advertencia– aquellas personas que se puedan sentir parte de tales colectivos renuentes frente a esa idea de la dirección pública profesional siga leyendo este trabajo y como consecuencia de ello –sueño con los ojos abiertos– cambie algo su anclada percepción de este importante problema, que está –como veremos– enquistada en el tiempo y nos sitúa como un país casposo, una auténtica antigualla y nada receptivo a lo que en otros lugares del planeta (al menos del mundo occidental, en el que presumiblemente nos encontramos) se hace desde mucho tiempo atrás.

## ¿Por qué en España, a diferencia del resto de democracias avanzadas, no ha arraigado nunca la profesionalización de la dirección pública?

Hoy en día la profesionalización de la dirección pública es un objetivo imposible en España, al menos mientras la clase política no entienda cuál es su función y sentido, así como mientras las frontales resistencias corporativas (de los cuerpos de élite) o del sindicalismo más estrecho –como luego diré– no se atenúen y todos esos actores que juegan en el terreno institucional público no internalicen la importancia que tiene una figura de “intersección” o de “engranaje” entre la política y la gestión que no esté capturada por la lógica política, corporativa o sindical, sino que se mueva con autonomía de gestión bajo criterios profesionales en ese entorno estratégico en el que debe situar su acción pública.

No cabe ocultar que muchas de las resistencias a la profesionalización de la alta administración proceden de la circunstancia que representa lo que se puede denominar como “un achicamiento de espacios”, en cuanto que, por un lado, representa un menor campo de juego para la discrecionalidad política, mientras que, por otro, conlleva implícito una lógica de provisión de puestos directivos que rompe la tendencia corporativa y dota a la función directiva de sentido propio. Una de las funciones típicas de los partidos políticos, tal como expresó en su día Max Weber, es la de proveer de cargos públicos entre sus respectivas clientelas. En efecto, a pesar de la distinción convencional que estableciera este autor entre “partidos ideológicos” y “organizaciones clientelares”, lo cierto es que, como bien enunciara Weber, “por regla general los partidos son ambas cosas a la vez: tienen objetivos de contenido político, transmitidos por la tradición y, por respeto a ella, solo modificables lentamente, a la vez que persiguen el *reparto de cargos*”. Este reparto, también advertía el autor, conllevaba que, tras la lucha electoral, el político podía “situar a sus protegidos en puestos estatales seguros, aprovechando el mandato político del partido”, pero ello le permitía asimismo “colocar también a sus protegidos en cargos políticos no políticos (o) ejercer un clientelismo de *cargos secundarios*”<sup>1</sup>. Duro también con la mala práctica de los partidos en su relación con la Administración fue, asimismo, Moisei Ostrogorsky, cuando expuso a inicios del siglo XX que “el partido forma una tropa de asalto al poder para repartirse los despojos”<sup>2</sup>. Si esto fue así en la etapa inicial de construcción del Estado de partidos (finales del siglo XIX, principios del siglo XX), no cabe duda que esa tendencia se ha visto acrecentada en nuestros días, sobre todo en aquellos ámbitos gubernamentales, como es nuestro caso, donde se ha sido absolutamente incapaz de poner límites institucionales y normativos a esa ocupación política de la alta administración. No cabe duda que hoy en día los partidos, cada vez más, viven en situación de estrecha dependencia existencial del sistema institucional, dado que sin ese contacto y sin los recursos públicos en forma de presupuesto o de prebendas no sobrevivirían. El proceso de institucionalización de los partidos políticos ha sido descrito de forma magistral recientemente por Peter Maier<sup>3</sup>. La

---

<sup>1</sup> M. Weber, *Escritos políticos*, Alianza Editorial, 2008, pp. 106-107. La letra cursiva del texto está así en el original.

<sup>2</sup> M. Ostrogorski, *La democracia y los partidos políticos*, Trotta, 2008, p. 62.

<sup>3</sup> *Gobernar el vacío*, Alianza Editorial, 2013.

lógica de vida de los partidos es muy obvia en estos momentos: deben adosarse, cuanto antes mejor, a las instituciones y vivir de ellas, repartiendo así el botín entre sus clientes y allegados, con esa premisa metafísica –como recordó en su día Francisco Longo- de la confianza política como argamasa de una relación inquebrantable entre político (quien designa) y cliente (designado).

Pero, a pesar de ese proceso imparable, también es cierto que el *locus* de intervención de los partidos políticos en la alta administración de las democracias avanzadas se ha ido reduciendo paulatinamente con el paso del tiempo, pues cada vez se ha hecho más necesario –también para la propia política- la necesidad de disponer de cuadros directivos profesionales que dieran o garantizaran cierta continuidad a las políticas públicas, pero sobre todo retroalimentaran a la propia política (dándole ideas, discursos y proyectos), así como la asistieran lealmente en su proceso de puesta en marcha de las políticas públicas. Surge de ese modo la necesidad existencial, también para la propia política, de *ordenar* la alta administración y establecer criterios profesionales para la cobertura de determinados puestos públicos de especial relevancia estratégica, pues sin esa provisión con criterios de profesionalidad de tales estructuras directivas la propia política padecerá en sus resultados

¿Por qué esto no ha sido así en nuestro caso? Razones hay muchas, pero que nadie piense que el problema –como tantos otros que tiene este país llamado España- no tiene solución. La tiene y no es excesivamente compleja, siempre y cuando haya liderazgo político y visión estratégica de la necesidad de resolver este enorme déficit institucional que tenemos.

El problema, sin embargo, es más hondo de lo que algunos presumen, al menos en sus raíces<sup>4</sup>. No es un problema normativo, tampoco un problema conceptual (aunque no pocos no entiendan realmente qué es ni para qué sirve esa institución llamada “dirección pública profesional”, algo que intento aclarar en el epílogo a este trabajo); es más bien un problema político con impactos institucionales y económicos muy serios, así como un problema de (mala) cultura político-institucional, que está marcada con una rancia y decimonónica concepción patrimonial de la política (mera ocupación de espacios públicos marcada por la lógica del reparto de prebendas y ausencia marcada de un sentido de mejora de las instituciones.

Hoy por hoy parece imposible que una política inteligente abandone ese largo ciclo de mala política. Me ha costado años –lo reconozco- llegar a esa modesta conclusión: el fracaso entre nosotros de la implantación de la dirección pública profesional, una institución que ha arraigado en buena parte de las democracias avanzadas (recientemente en Portugal), tiene una explicación preferentemente (aunque no exclusivamente) política y de patología cultural, aunque no cabe eludir –

---

<sup>4</sup> El marco general del problema lo trato en el epílogo al libro *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. El citado epílogo tiene por enunciado: “España, ¿un país sin frenos?”. Con ese mismo título aparece publicada una versión de ese mismo trabajo en el libro colectivo, coordinado por M. Villoria, J.M. Gimeno y Tejedor Bielsa, *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, 2016.

como luego diré- una pésima comprensión de la figura desde el punto de vista conceptual. La mala política no quiere implantar esa institución y solo la buena política podrá desencallar ese tapón y beneficiarse de sus resultados. La concepción estrecha, marcadamente decimonónica, de para qué sirve la política, sea esta “vieja” o “nueva”, dibuja un tétrico panorama de ocupación intensiva de decenas de miles de puestos de niveles directivos (altos cargos), directivos del sector público institucional, en autoridades “independientes”, asesores (personal eventual) o de la alta función pública (personal de libre designación). Nada parecido existe en nuestro contexto comparado. Nada igual hay en las democracias europeas. Y conviene decirlo muy alto. También muy claro. Nuestro grado de politización del sector público convierte la bolsa de *spoils system* que aún se reserva el Presidente de Estados Unidos para cubrir cargos públicos en la Administración Federal y en sus Agencias (no más de 2.000 puestos) en un juego de niños, sobre todo si lo comparamos con el número de cargos (políticos, directivos, asesores o de la alta función pública) que se proveen en España mediante los sistemas de discrecionalidad política de libre nombramiento y libre designación, también de libre cese. Si se rompe el cordón umbilical de confianza entre el político que nombra y el directivo o alto funcionario designado, el cese es la práctica cotidiana en nuestras organizaciones públicas. “No es de los nuestros”, es el argumento definitorio para dar rienda suelta a ese proceso de decapitación y a la nueva cobertura del puesto entre los fieles. Solo las autoridades denominadas “independientes” han conseguido establecer un límite temporal de blindaje de los cargos públicos para proteger la imparcialidad e independencias de tales instituciones. No es la solución ideal, pues no evalúa realmente las competencias profesionales de las personas designadas (pues las comparencias parlamentarias son por lo común actos de mera teatralización de un nombramiento previo), pero al menos las pone al abrigo de los ciclos de la política y de los cambios de humor de esta.

Nuestras cifras de politización de la alta administración, cuantitativamente hablando, no tienen paragón con las existentes en ninguna otra democracia avanzada. Y, sin embargo, nadie presta atención a estos temas. Los partidos políticos porque, en esa mirada estrecha que les caracteriza, piensan que despolitizar la alta administración les perjudica, los sindicatos del sector público porque no entienden ni comparten la institución ni mucho menos el fortalecimiento competencial de la dirección pública (para ellos es un nuevo empleador, siempre más peligroso, al ser más cualificado profesionalmente, que el débil político, que siempre está de paso). Buena parte de los funcionarios no son partidarios tampoco de esta institucionalización de la dirección pública profesional porque prefieren corporativizar la alta administración que abrirla como espacio competitivo y de libre concurrencia, aunque –en honor a la verdad- se observan algunas tendencias recientes en la alta función pública a defender el modelo profesional de dirección pública frente a la eterna presencia de la política en esos ámbitos<sup>5</sup>. Por su parte, los medios de comunicación no prestan ninguna atención a estas cuestiones, salvo algunos episódicos reportajes en relación con aspectos negros del problema que surgen en la vida pública, siempre vinculados a escándalos de corrupción.

---

<sup>5</sup> Una interesante aportación en esta línea puede hallarse en: AA.VV., *Nuevos tiempos para la función pública*, INAP, Madrid, 2017.

Ningún partido político, ni los nuevos ni los viejos, ni los de ámbito estatal ni los nacionalistas, ni los de izquierda ni los de derecha, tampoco los de centro, ha dado un paso en serio, por mínimo que fuera, para hacer realidad lo que en la práctica totalidad de las democracias avanzadas ya lo es: profesionalizar el escalón directivo de las administraciones públicas. Por el contrario, mantener el *statu quo* ha sido la regla. La anquilosada y subdesarrollada política que anida entre nosotros no ha entendido ni ha querido entender nunca que es eso de la profesionalización de los estratos directivos de las administraciones públicas y de las entidades del sector público. Siempre ha identificado esa tendencia –como reza la canción de salsa- con un “*quítate tu pa ponerme yo*”. Dicho en otros términos: en una visión política estrecha, que es la imperante en nuestro espacio público, la profesionalización de la función directiva se ve exclusivamente como una pérdida de espacios de poder, en esa también rancia concepción del poder como reparto de prebendas entre la clientela más fiel.

No es nada nuevo. Como ya se ha visto, Max Weber hace más de un siglo advirtió que una de las finalidades de los partidos era repartir prebendas y sinecuras entre sus acólitos. Lo realmente preocupante es que, tras más de cien años, España siga siendo actualmente el país de Europa occidental que tiene un índice más abultado de politización de la alta administración. Bien es cierto que, para emitir este juicio, no se disponen de datos fiables exactos, pues este es un tema que no ha sido estudiado con carácter global ni por la Sociología de la Administración (prácticamente ausente en nuestro entorno tras las importantísimas aportaciones de Miguel Beltrán) ni por la Ciencia Política (salvo algunos estudios, por cierto ya con bastantes años detrás, de la alta Administración Pública, como fueron los de Adela Mesa, Jordi Matas y Salvador Parrado). En términos intuitivos cabe formular no obstante esa hipótesis. Son, como señalaba anteriormente, decenas de miles de cargos directivos y de la alta administración que en España se cubren por criterios de confianza política. Ningún país de Europa occidental, ni siquiera Italia (que tiene regulada desde hace años la alta dirección pública o la *dirigenza pubblica*) da esas demoledoras cifras. Tal vez, en cuanto a grado de politización, nos podamos comparar con Grecia; aunque también intuyo que en algunos aspectos nuestra politización es más intensiva. Los números que se pueden traer a colación son escandalosos, por mucho que a nadie escandalicen. Los puestos de trabajo que se cubren por nombramiento discrecional o por libre designación en todo el sector público español se cuentan, como decía antes, por decenas de miles. Lean bien: decenas de miles. Algo, insisto, completamente insólito en las democracias avanzadas. No hay una sola democracia occidental que en términos numéricos o porcentuales se aproxime ni de lejos a tal cifra. Dice mucho sobre nuestro grado de subdesarrollo institucional, solo comparable al existente en Estados tercermundistas o democracias de baja calidad<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Pese a su innegable importancia, el tema de la profesionalización de la dirección pública no ha entrado en los análisis de la noción de calidad democrática que se manejan en España, sí que lo ha hecho en algunos estudios de calidad institucional, aunque no con la fuerza que el tema en sí mismo merece (ver, por ejemplo, las aportaciones de Víctor Lapuente, quien presta una atención importante a la profesionalización de la alta función pública: *La corrupción en*

Quien piense que no disponer de profesionales en la dirección pública y prevalecerse de *amateurs* es neutro o indiferente en términos de calidad institucional, resultados de gestión o incluso económicos, es lisa y llanamente alguien que falsea la realidad. Los costes de tener un estrato directivo no profesionalizado son sencillamente ingentes. Incalculables. Realmente, el problema de percepción es que se trata aparentemente de un fenómeno intangible, pues puede parecer igual que un puesto directivo lo ocupe una u otra persona, sin embargo esa decisión –crucial a todas luces, como siempre se ha defendido así en el ámbito del sector privado- es determinante para que los resultados de gestión y, asimismo, los resultados de la política sean buenos.

El constante tejer y destejer en el que está inmerso nuestro sector público cada ciclo de gobierno, reinventando constantemente el agua caliente, el desprecio hacia el conocimiento y el talento, el abandono de lo hecho anteriormente (se reniega de la obra de los “otros” y se aparcan la mayor parte de sus proyectos, lo que conlleva la pérdida de memoria y continuidad institucional), así como la preterición del sistema de mérito en la cobertura de tales puestos estratégicos en la organización, hacen de la sociedad española, en lo que a su sector público se refiere, un pésimo ejemplo de perdurabilidad en el tiempo –como acreditan los excelentes trabajos del libro *Política en penumbra*<sup>7</sup>- de las viejas prácticas caciquismo revestidas ahora de clientelismo político. Como recordaba el profesor Robles Egea en ese libro citado, “este clientelismo de masas es como el aire que respiramos, invisible, y como el aire que respiramos, inodoro”. Este pésimo sistema de reclutamiento de élites directivas está en el fondo asimismo del estancamiento de España como país y de la pérdida de innumerables ventanas de oportunidad en un mundo, también el público o del sector público, en constante transformación y necesitado de adaptabilidad e innovación permanentes. Si quien acude (porque es libremente nombrado o designado) a desempeñar esas trascendentales tareas directivas en el sector público carece de las cualificaciones más básicas o, simplemente, no acredita las competencias necesarias para ejercer sus funciones con un mínimo de profesionalidad, los costes para la Administración y el sector público, también para la ciudadanía, serán incalculables. Ya comienza a haber en España un amplio número de economistas que ponen el acento en la importancia de la calidad del sector público para el desarrollo del país. La reciente obra de Carlos Sebastián<sup>8</sup>, es un ejemplo entre otras tantas. El clientelismo político es todavía hoy, para nuestra propia desgracia, un mal endémico que todo lo anega.

En efecto, solo la perdurabilidad de una política caciquil, con trajes aparentes de modernidad que el clientelismo descarnado propio de una política ciega se encarga de desmentir un día sí y otro también, puede mantener un sistema de designación “discrecional” (en no pocas ocasiones arbitrario) de personas que en no pocos casos no tienen acreditadas las mínimas competencias básicas para ejercer

---

*España*, Alianza Editorial, 2016). Una interesante contribución sobre esa idea puede hallarse en Rafael Bustos, *Calidad democrática*, Marcial Pons, 2017; aunque no analiza el problema desde la óptica de la alta administración.

<sup>7</sup> Robles Egea (director), *Política en penumbra*, Editorial Siglo XXI, 1996.

<sup>88</sup> C. Sebastián, *España estancada*, Galaxia Gutenberg, 2016.



funciones directivas o, en el mejor de los supuestos, aunque sean profesionales, con elegidos por el “dedo democrático” y por la confianza política: algunas de esas personas cuando son nombradas para el ejercicio de funciones directivas acreditan sobradamente el *principio de Peter* y muestran de forma fehaciente su propia incompetencia en la función de dirigir. Es cierto que, con el paso del tiempo, aquellos directivos designados libremente, o al menos algunos de ellos, aprenden de la propia experiencia que les proporcionan los años que son “becados” por la propia Administración a la que deben dirigir. Pero ese aprendizaje, en los casos que se da, es disfuncional en términos de resultados y provoca unos efectos indeseables sobre el clima de la organización, desgastando o desmotivando el capital humano de tales organizaciones, cuando no dilapidando sus recursos. Hay, no obstante, directivos designados libremente que, atendiendo a su perfil profesional y sus capacidades personales, aprenden incluso mucho tras años de ejercicio de funciones directivas. Otros se forman en desarrollo directivo, en no pocos casos también “becados” por las organizaciones que les designaron, aunque en algunos casos con tan mala suerte que cuando acaban su ciclo formativo de postgrado deben abandonar el puesto directivo por cambio de gobierno. No obstante, estos casos de aprendizaje acelerado o de compromiso formativo son todavía la excepción. El nombramiento político parece ungrir a las personas de conocimientos instantáneos sobre el campo de actividad en el que deben desarrollar las funciones políticas o directivas: en un buen número consideran que formarse o desarrollar competencias políticas o directivas es una pérdida de tiempo. En todo caso, el coste del aprendizaje, cuando este existe, nadie lo evalúa. Tampoco es gratis. Y cuando el ciclo político termina o cesa quien le nombró, el directivo público de nombramiento político debe dejar el sitio a nuevos “amateurs” aupados por esos vaivenes de la política que se transforman en verdaderos terremotos en la alta administración pública.

Hay, incluso, patologías increíbles en este proceso de designación discrecional de cargos públicos para el desempeño de tareas directivas. Los partidos tradicionales han abusado de esos nombramientos discrecionales situando en posiciones directivas a personas que, en no pocas ocasiones, carecían de las competencias básicas para desempeñar tales niveles de responsabilidad. Se han dado casos en los que algunas de esas personas designadas no tenían titulación superior (o grado universitario) y, sin embargo, su función principal era dirigir a expertos o al personal técnico cualificado. Conozco no pocos casos de tales desmanes. Las consecuencias de tales formas de actuar, como puede intuirse, son demoledoras. Pero a nadie le importa, menos a la (mala) política, que así busca “hueco” a uno de “los suyos” y garantiza también de ese modo la fidelidad hacia quienes coyunturalmente mandan. Más grave aún ha sido el desembarco en niveles directivos de personas que carecían de cualquier experiencia, por mínima que fuera, en el sector público o en niveles de responsabilidad del sector privado. Dicho de otro modo: el nombramiento de personas que no acreditaban ninguna competencia profesional para el ejercicio cabal de la función de dirección en las organizaciones públicas. Hay también no pocos ejemplos. La patología máxima, al menos que yo conozca, se produjo en una Administración Pública –cuyo dato omitiré– en la que todos los altos cargos designados como directivos por una determinada formación política era la primera vez que cotizaban a la Seguridad Social. Y no es broma. Miento: hubo uno

de ellos que se descubrió que había tenido un empleo previo cotizado, una tarea instrumental (respetable, pero muy distante de la dirección pública) en un supermercado.

Así, con no poco desparpajo y ante el silencio cómplice de la ciudadanía, la noria de la política sigue repartiendo sillones directivos aleatoriamente conforme el tiempo pasa. La fragmentación actual del poder y la cada vez más escasa duración de los gobiernos, como señalara en su día Moisés Naim<sup>9</sup>, así como la necesidad de construir amplias coaliciones para garantizar gobiernos estables o la existencia de gobiernos en minoría absoluta, todavía empeoran más el cuadro descrito y producen efectos más devastadores sobre un dirección pública que en España (en especial en determinadas instituciones) cada vez se asemeja más a las “sillas calientes”, ocupadas por un número ingente de personas en muy poco espacio de tiempo. Así no hay quien gobierne con eficiencia o, como gusta decir ahora, de forma inteligente. Tenemos una alta administración “estúpida” en cuanto a sus reglas de funcionamiento y provisión, pretendiendo que de allí salga “un Buen Gobierno”. Algo metafísicamente imposible. De allí no puede salir nunca una política inteligente, por mucho que los políticos no quieran ver una realidad que no tiene forma de esconderse.

En efecto, la fragmentación de la política y la escasa perdurabilidad de las estructuras de gobierno, así como un partidismo multiplicado que abre nuevas expectativas en las huestes que en esas estructuras de poder militan, presionan fuertemente hacia el mantenimiento de la desprofesionalización de la política. Ello se advierte en los gobiernos de coalición, que realmente no son tales. En España funcionan los *gobiernos de agregación* o de suma de realidades políticas que se reparten el espacio de poder como si de compartimentos estancos se tratara. No hay cultura de coalición. Y esa ausencia se traslada sin solución de continuidad a la alta administración o a las estructuras de puestos directivos, que se reparten en función de fidelidades (cuanto más inquebrantables, mejor) entre los militantes o los amigos políticos o personales. La acreditación profesional no cuenta, salvo la publicidad del currículum vitae de la persona que nada justifica sobre las competencias que quien haya sido designado tenga para desarrollar las funciones con garantía de éxito. El sistema de nombramiento es opaco (no es público) y huye completamente de la libre concurrencia, salvo en los procedimientos de libre designación en la función pública, que son meramente formales.

Lo la mala política es incapaz de comprender no es otra cosa que con ese modo de actuar se estrangula la energía de la propia política, creando todo lo más una cohorte de aduladores alrededor del político que es quien dispone del atributo de nombrarles y cesarles "a dedo". Ese "dedo democrático" del que se vanagloriaba un alcalde, como nos recordaba un inteligente artículo de Francisco Longo. Probablemente ese político que invocaba que ese "dedo democrático" era un perfecto ignorante de la ciencia de la gobernación y del progreso que los países realmente democráticos se produjo en este campo en las últimas décadas o en los últimos siglos. Para muchos, el tiempo (o la percepción de lo que es la política) se

---

<sup>9</sup> Ver su obra *El fin del poder*, Debate, 2013.

detuvo en el siglo XIX. Ya se sabe, la ignorancia es atrevida. Pero cuando de gobernar se trata es sencillamente un ejercicio de irresponsabilidad supina, que padecemos todos los ciudadanos.

Esa política, además, está extendida por toda la geografía española como una metástasis de la que nadie se libra (ni siquiera aquellas sociedades o territorios más desarrollados económicamente, pues tampoco allí –prueba evidente de que no son tan desarrollados en lo que a instituciones respecta- se ha sabido crear anticuerpos para evitar tal enfermedad. Efectivamente, territorios con tejido empresarial importante y una actividad económica consistente e innovadora, como es el caso de Cataluña, el País Vasco o la Comunidad de Madrid, han sido absolutamente incapaces de trasladar ni un ápice de las prácticas directivas profesionales del sector privado a un sector público que ofrece ya un desfase secular e injustificable con su entorno social y económico. Y eso también retrasa el crecimiento económico, hunde la competitividad y es caldo de cultivo para desarrollar sociedades clientelares, cuando no pista de aterrizaje para que la corrupción pueda asentarse.

Las cosas son como son. Durante las tres últimas décadas, España ha mostrado una absoluta incapacidad para construir una mínima institucionalidad de dirección pública bajo parámetros de profesionalidad. Es algo muy grave, aunque estamos tan acostumbrados a oír esa denuncia que ya no surte efecto alguno sobre nuestras conciencias. Nadie se perturba o incomoda. Nadie se da por aludido. Nadie se queja. Tampoco nadie percibe los devastadores efectos que esa forma de actuar tiene para la gestión de los servicios o bienes públicos y para la propia política.

Se ha instalado entre nosotros “la mala política” y el mal gobierno con una comodidad pasmosa. A pesar de que hay cantos de sirena que nos conducen al “buen gobierno” o la “buena gobernanza”. Esos objetivos, enfáticamente enunciados en programas o proyectos políticos y gubernamentales, se convierten fácilmente en mera coreografía (¡como si se pudiera llegar alegremente a los sitios saltándose etapas!): no se pasa fácilmente de una organización burocrática de viejo cuño con una alta administración preñada de política a un sistema de buena gobernanza o de buen gobierno sin atravesar previamente la escala de la Nueva Gestión Pública (del *New Public Management*), implantando sistemas de dirección pública regidos por profesionales (Managers) de esos ámbitos. Y, por tanto, sin implantar la dirección pública, el Buen Gobierno o la Buena Gestión se convierte en una quimera: no puede haber Management Público sin managers públicos. Es un salto en el vacío, condenado a estrellarse o a obtener pírricos resultados. Nunca puede haber buena política o buena administración cuando los profesionales del sector público son dirigidos por auténticos amateurs de la dirección pública atados umbilicalmente a la confianza política y al mandato del gobierno de turno. Todo eso ya lo han abandonado los países que realmente funcionan en términos democráticos y de eficiencia. Dicho de otro modo, en términos de calidad democrática e institucional. Algo de lo que aquí, al parecer, no nos hemos enterado.

Efectivamente, mientras que las democracias avanzadas de corte anglosajón o nórdico implantaron hace décadas sistemas de profesionalización de la alta administración, así como eso mismo han hecho países de tradición continental (Bélgica, Chile o Portugal), o cuando otros países al menos tienen sistemas con una

alta profesionalización de la función pública sin apenas resquicio a la discrecionalidad (Francia, Austria o Alemania), las administraciones públicas españolas siguen estando colonizadas en su zona alta por los partidos políticos de turno. Por tanto, en nuestro espacio institucional público o en la alta administración cualquier cambio político o de personas en sede de gobierno conlleva la decapitación automática de decenas, centenares o miles de puestos de trabajo de responsabilidad directiva. Así ha sido siempre y así sigue siendo. Y todo apunta, que así será. País sin remedio, Salvo que alguien ponga coto a tales dislates.

Y ya no es solo un problema del *desnivel generacional*, como nos recordaba Julián Marías. No es que a España lleguen las reformas –según decía este autor- con quince o veinte años de retraso con relación a las democracias avanzadas. En este caso es mucho peor. Simple y llanamente es que en algunos casos ni siquiera llegan. La costra caciquil, vestida ahora de clientelismo político feroz, se niega sistemática, terca y tenazmente a cualquier cambio. Nada, absolutamente nada, reblandece su cierre de filas. No es conservadurismo, sino reacción. Tales actores políticos actúan aquí paradójicamente, en palabras de Pepe Mujica, como fuerzas reaccionarias. El propio ex presidente de Uruguay recordaba amargamente que, a pesar de su innegable liderazgo, había fracasado estrepitosamente en la reforma de la Administración Pública de su propio país. Allí las resistencias principales fueron sindicales, pero no menos políticas o funcionariales. Aquí nos pasa otro tanto, las escasas reformas del sector público que emprendemos (si es que iniciamos alguna) se transforman fácilmente en mera coreografía: cambia el escenario, pero en esencia todo sigue igual. Un país plagado de política ultramontana.

Pero cabe subrayar que ese cierre de filas no se produce solo en los denominados partidos viejos o tradicionales. Las fuerzas políticas emergentes o nuevas ya han empezado a hacer lo mismo. Ejemplos hay muchos. Aprendizaje acelerado de política caciquil o de los peores vicios de la mala política. El legado institucional es tan pesado (un auténtico fardo) que nadie parece quitárselo de encima.

Siento ser tan duro, pero con toda sinceridad –aunque no sea propio de un trabajo de estas características introducir datos biográficos personales- debo decir que llevo veinticinco años predicando en el desierto. En el año 1992 apareció en la Revista Vasca de Administración Pública (número 32) mi primer trabajo sobre la politización de la alta administración. A partir de entonces escribí varios libros y asimismo un buen número de artículos en Revistas especializadas o en capítulos de obras colectivas<sup>10</sup>. Participé también junto a otros muchos colegas en la Comisión de Expertos (“Sánchez Morón”) en 2005 donde se trató la DPP al hilo de la elaboración del EBEP (un notable error, visto en perspectiva, como se reconoce en el Epílogo a este trabajo). He impartido igualmente centenares de sesiones formativas, seminarios, talleres o conferencias sobre función directiva y directivos públicos profesionales. La mayor parte de las ocasiones dirigidas a funcionarios o personal directivo, pero otras a políticos. También he trabajado en el ámbito de la consultoría de sector público ensayando reiteradas veces la implantación de una

---

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, las siguientes monografías: *Altos cargos y Directivos Públicos*, IVAP, 1998; *Directivos Públicos*, IVAP, 2006; y *La Dirección Pública Profesional en España*, Marcial Pons, 2009 (en colaboración con M. Villoria y A. Palomar).

dirección pública profesional en algunos niveles de gobierno, sin resultado efectivo alguno (al menos en España). Ese mismo trayecto lo han hecho innumerables profesionales y académicos de indudable prestigio (entre otros: Miguel Sánchez Morón, Francisco Longo, Manuel Villoria, Carles Ramió etc.), que han contribuido con obras o trabajos importantes al tratamiento de este problema o han desarrollado estas cuestiones en formatos formativos o en múltiples jornadas o congresos. También han surgido iniciativas externas a la Administración Pública que han buscado situar el problema de la Dirección Pública profesional en la agenda política y dar respuestas efectivas a su implantación, como la Fundación para los Compromisos de Calidad (ahora coaligada con NovaGob para ese objetivo). Ha habido asimismo reivindicaciones de altos funcionarios de la Administración General del Estado por la implantación sin demora de esa institución de la dirección pública profesional. El balance de lo logrado por todos aquellos que nos hemos dedicado profesionalmente a ese objetivo (lograr de una vez por todas que arraigue la DPP en España) no ha podido ser, sin embargo, más pobre o pírrico. Prácticamente nada se ha conseguido en todo este largo período de más de tres décadas. A pesar de los ingentes esfuerzos doctrinales, divulgadores y comunicativos que se han hecho en estos últimos años, los logros son prácticamente inexistentes. Y, así, no es inoportuno preguntarse: ¿Cuáles son las verdaderas razones que explican por qué no han penetrado estas ideas y estos conceptos en una política (o en unos programas de gobierno) que parece ser impermeable a tales prácticas?

Hay que ser honestos intelectualmente. La dirección pública profesional es algo que solo nos ha preocupado a un ramillete muy corto de profesores y de altos funcionarios, al resto de personas y colectivos (políticos, sindicatos, funcionarios de élite, medios de comunicación, sociedad civil, mundo empresarial, etc.) les importa un comino esa propuesta. Ni la han entendido ni quieren saber nada de ella.

Los Pirineos siguen jugando como barrera psicológica de un país anclado en formas viejas en desuso total en las democracias avanzadas, pero que siguen asentadas firmemente en formas de actuar propias de Estados poco o nada sólidos institucionalmente. Sin embargo, eso no es cierto en algún caso: Portugal (también debajo de los Pirineos, aunque mirando al Atlántico) ha sido capaz de crear una dirección pública profesional para cuyo acceso se exige un sistema de acreditación de competencias profesionales. Y ha resistido el paso del tiempo (se creó en 2011), así como el cambio de gobierno, aunque no haya podido evitar algunas tensiones. Ha sido la prueba del nueve. Todos los niveles de Dirección General y de Subdirectores de la Administración portuguesa se nombran tras un proceso de acreditación de competencias directivas por parte de las personas que aspiran a tales puestos. Nada que ver con lo nuestro.

En nuestro caso, la izquierda, por desgracia para ella, es clientelar hasta la extenuación. Así lo ha acreditado sobre todo cuando gobierna entidades locales de pequeño o mediano tamaño. La derecha también, pero algunas veces (en especial en la Administración General del Estado) viste de “corporativismo” ese vicio de las clientelas, algo que también ha hecho la izquierda, pero con otros cuerpos de funcionarios. Mucho deberán aprender, unos y otros, si quieren dejarse de políticas de “cosmovisión” y resolver los problemas concretos de la ciudadanía, como explica

Víctor Lapuente de forma excelente en uno de sus recientes libros<sup>11</sup>. En línea con lo expuesto por este autor, convendría recordar que los directivos y los altos funcionarios no trabajan *para* la política (como es nuestro caso), sino *con* la política. Algo que aquí, según parece, es difícil de comprender. Pero ciertamente en nuestra incapacidad de interiorizar lo obvio, la (mala) política sigue pensando que solo la fidelidad al partido en el gobierno (acreditada por la militancia del designado o por otros lazos familiares o personales) garantiza el correcto alineamiento entre Política y gestión.

La verdad es que esta concepción de las relaciones entre Política y Gestión está totalmente desfasada. Ninguna democracia avanzada la aplica con la intensidad y penetración que se hace en la política española. La (mala) política sigue sin enterarse de nada de lo que realmente pasa fuera en relación con la alta administración, mientras que el tiempo pasa y las oportunidades se desvanecen. Luego llega el momento de la verdad: un partido o coalición de partidos pierde las elecciones y son incapaces de explicarse por qué las han perdido. Olvidan, orillan o simplemente silencian que uno de los factores de ese monumental fracaso ha sido también carecer de una buena gestión pública, atributo para el que una dirección pública profesional es un elemento sustantivo. Proliferan por doquier los gobiernos que malgastan el tiempo o si se prefiere los partidos políticos que son incapaces de leer la importancia que tiene una dirección pública profesional para el éxito en su gestión política. Hay, más aún hoy en día con un contexto de gobiernos en minoría, una absoluta incapacidad de hacer buena política y, por tanto, buena gestión<sup>12</sup>.

Y una explicación cabal a este déficit está en que las estructuras directivas de esas administraciones públicas están, en no pocas ocasiones, ocupadas por auténticos amateurs e inexpertos en la función de dirigir. Son personas con acreditada fidelidad al partido o partidos que gobiernan, pero carecen en muchos casos de las más mínimas herramientas para liderar un cambio en sus respectivas organizaciones. Cuando más, se reclutan altos funcionarios para dirigir organizaciones públicas, pero con frecuencia se olvida que la función directiva requiere unas competencias muy distintas a lo que es una actividad profesional en el ámbito de la Administración Pública.

El pésimo alineamiento entre política y gestión (una de las carencias más importantes de las que adolece el sector público español) explica, sin duda, el pésimo balance que probablemente van a poder ofrecer un buen número de locales y autonómicos en mayo de 2019 a sus potenciales electores. No cabe extrañarse que, frente a esas carencias de gestión directiva tan evidentes en las Administraciones Públicas, algunos gobernantes salgan por “la puerta de atrás”, con un balance pírrico, sin haber prácticamente mejorado (casi) nada o con unas organizaciones públicas en peor estado aún del que se las encontraron. Como ha

---

<sup>11</sup> *El regreso de los chamanes*, Península, 2015.

<sup>12</sup> Sobre esta cuestión, por lo que afecta a la política municipal, me he detenido en su tratamiento en el trabajo: “Alineamiento Política-Gestión en los Gobiernos Locales”, *Revista Electrónica del CEMCI*, núm. 36, Granada. Ver: <https://revista.cemci.org/numero-36/tribuna-2-alineamiento-politica-gestion-en-los-gobiernos-locales-marco-conceptual-y-algunas-buenas-practicas>

recordado Daniel Innerarity<sup>13</sup>, la política en España está enfrascada en ganar elecciones y desprecia lo más importante de su esencia: gobernar. A esto apenas dedica tiempo. Menos aún a gobernar inteligentemente.

Pero también hay que ser conscientes de un dato nada menor: los enemigos de la dirección pública profesional no están solo en la (mala) política. Así es, los hay por otros muchos lados, los sindicatos sencillamente no comprenden su sentido institucional y hay algunos que incluso la detestan, como reniegan de todo lo que sea implantar un sistema de mérito efectivo que discrimine a las personas en función de sus competencias y capacidades. Elitismo se le llama, sin comprender realmente nada de lo que respecta a la función de liderazgo en las organizaciones. Como es sabido, los sindicatos del sector público abogan por un igualitarismo confuso y anacrónico que ningún país avanzado predica ni menos aún predica. Los funcionarios deben cobrar lo mismo, progresar al mismo tiempo, hagan lo que hagan, lo hagan bien, lo hagan mal o sencillamente no lo hagan. Los directivos son prescindibles: la administración pública española es un cuerpo que no necesita cabeza. La “tropa” ya sabe lo que tiene que hacer. Es indiferente lo que se haga, cómo se haga, en cuánto tiempo se haga y cuánto cueste; la igualdad es la igualdad, esbozan torpemente esos agentes sociales de mirada plana. Así está la función pública: echa un cuadro. Ellos –consciente o inconscientemente, quiero pensar que más por lo último- han contribuido en buena medida a semejante deterioro.

No vale, por tanto, con echar las culpas solo a la política. Pero, también cabe subrayar que el espacio de captura de la sindicalización del sector público –como expuso en su día el profesor Sánchez Morón- no es la alta dirección (eso no les interesa), sino los grupos de clasificación o categorías más instrumentales del empleo público. Ese es su terreno que “abonan” con sus innumerables conquistas ante un débil empleador que compra la paz social con el dinero de los contribuyentes: el Estado social da paso al Estado benefactor, cuyos destinatarios son solo los *insiders* (los “que ya están”, sea personal estable o temporal), puesto que los *outsiders* (en este caso el resto de ciudadano) observan impertérritos cómo sus contribuciones públicas se emplean constantemente en mejorar unas condiciones retributivas y de trabajo de unos empleados públicos a los que realmente (no en apariencias) no se les pide nada a cambio: solo que “estén” en sus puestos de trabajo. Eso ya es suficiente, para recibir el premio. Este es, por ejemplo, el perverso modelo de carrera profesional que en no pocas Administraciones públicas han pactado un empleador débil (como es el político que “dirige” ese ámbito de RRHH) con unos sindicatos del sector público, cuya concepción de lo público se aproxima muchas veces (como expresó un sindicalista en una reunión) a “una vaca a la que hay que sacar toda la leche que tenga hasta que se quede seca”. Sin comentarios. El estado decimonónico de beneficiencia pública retorna al empleo público en un contexto durísimo de crisis fiscal –como el que hemos tenido- en el que amplios segmentos de la población han ido cayendo en situaciones de exclusión social. Ahora que se ve la “salida del túnel”, el sindicalismo de siempre calienta una vez más esa concepción “incrementalista” del empleo público: más personal, más retribuciones, más derechos. Bulimia de derechos y anorexia de

---

<sup>13</sup> *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, 2015.

valores y deberes. Algo falla en la política y en el ámbito sindical cuando no se ve siquiera ni la evidencia.

La alta función pública corporativizada, o si se prefiere los cuerpos de élite, tampoco son amigos de la dirección pública profesional. Más bien pretenden impedir su emergencia sea como sea. O, en su defecto, apropiarse de ella. Crecidos a lo largo de la historia, pero con fuertes raíces en los regímenes dictatoriales que han asolado a este país, los cuerpos de élite se sienten ungidos para alcanzar las mayores responsabilidades políticas y, obviamente, para dirigir la Administración Pública: ¿Quiénes mejor que nosotros –esbozan- puede hacer eso? Esta es “nuestra” casa. Una concepción también patrimonial de la Administración Pública, no menos grave en sus consecuencias.

Ya Weber, con su sagaz mirada, identificó la fuente del problema al diferenciar nítidamente lo que es la actividad política (marcada por la lucha partidaria) y la actividad profesional de la función pública (asentada en la imparcialidad y en su estatuto profesional). La mezcla de ambos brebajes, como estamos mal acostumbrados por estos pagos, produce consecuencias funestas. La diferencia fundamental entre los políticos y los funcionarios reside en la responsabilidad de uno y otro, como acertadamente expuso este autor. El gobierno por funcionarios y de funcionarios es algo nada recomendable. Solo los políticos son los responsables (políticamente) de dirigir el Estado o las instituciones, no es su función ejercer funciones directivas de carácter técnico (áreas de dirección político-administrativa) ni mucho menos funcionariales. Uno de los males endémicos de la política en algunos contextos, es dejar que esta caiga en manos de altos funcionarios. Pero más paradójico es aún que cuando la política la dirigen altos funcionarios, también sean estos quienes taponan la emergencia de una Dirección Pública Profesional homologable a la existente en otras democracias occidentales.

Así, no cabe extrañarse que el discurso velado dominante en algunos cuerpos de élite de la Administración Pública sea el de identificar maniqueamente profesionalización con cobertura discrecional (en términos políticos) de los puestos directivos de esa Administración entre funcionarios de carrera. Entendida así la profesionalización, es como negar el sentido propio de la idea. No porque sean muchos los altos funcionarios que sean designados políticamente para cubrir órganos directivos, la dirección pública será más profesional. Esa es una ecuación falsa o mal planteada.

Con ese tipo de marco conceptual no cabe extrañarse de los magros resultados que la profesionalización de la dirección pública ha ofrecido en nuestro país. Como (mal) ejemplo solo hace falta ver discutible y ciertamente pobre regulación de la Ley 3/2015, del estatuto del alto cargo de la Administración General del Estado, en relación con la provisión de los órganos directivos (regulación luego insertada en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público). Ese “nuevo” marco normativo, vendido como una regulación de “regeneración democrática”, dista mucho de alcanzar esos objetivos. Para empezar, sigue la estela de la vieja LOFAGE (Ley 6/1997), pero ahonda en el despropósito: los altos cargos de la AGE deberán realizar con motivo de su nombramiento una declaración responsable de que son “competentes y honestos” (honorables). Así planteado, tal regulación produce



sonrojo, pues no solo no hay ningún tipo de sistema de acreditación de competencias como tampoco código ético alguno aprobado, sino que además tales exigencias legales (la acreditación de la competencia profesional y de la honestidad) se dejan en las propias manos de quienes van a ser nombrados discrecionalmente. Gracias a que en Europa ya no leen nuestros textos legales, porque saben que se publican pero no se aplican, puesto que en el caso de hacerse las posibles carcajadas se oirían desde Helsinki hasta el Algarve.

Dicho en términos de mayor seriedad: la Administración General del Estado ha sido absolutamente impotente hasta la fecha de estructurar un Sistema de Alta Dirección del Estado que estuviera marcado por criterios de profesionalidad que tuviesen como referencia aquello que otras democracias avanzadas ya han hecho. La tradición de ocupación política de la Alta Administración, junto con un corporativismo muy acentuado, han sido factores que han expulsado de la agenda política y de la agenda reformadora del sector público la inclusión de un proyecto de implantación de la DPP. Mientras tanto las Comunidades Autónomas tomaron buena nota del (primer) modelo de cobertura de puestos directivos de la alta Administración y, por lo común, ni siquiera exigen ser funcionario para acceder a tales órganos directivos, cubriendo esos niveles con criterios absolutos de discrecionalidad política sin límite alguno.

### **El EBEP: la dirección pública profesional y su decepcionante desarrollo ulterior. Algunos (malos) ejemplos.**

El EBEP intentó formalmente introducir elementos de profesionalización de la Administración Pública. También la evanescente regulación de la figura del directivo público profesional que se recogió en el artículo 13 de ese mismo texto legal, iba en el mismo sentido. Y algo hizo el EBEP, en efecto, en esa línea de profesionalizar la dirección pública. Pero visto en la perspectiva de más de diez años, se puede decir que se hizo poco y mal. La Dirección Pública, no me cansaré de decirlo es organización. Y su regulación no debiera estar nunca recogida en una Ley de Función Pública, salvo que se pretenda solo una profesionalización del escalón técnico-directivo funcional, pero no una profesionalización de la alta administración. Que sería un paso muy tímido. El problema no es menor y una de sus claves se halla en la segmentación de la dirección pública en dos estratos: a) Los denominados como “altos cargos”, que se regulan en una normativa específica; y b) Los cargos directivos de libre designación, que se rigen por lo establecido en la normativa de función pública o de empleo público. Y esa dicotomía nos conduce de lleno a un sistema normativo dual y, por tanto, a un cuarteamiento de la función directiva en dos grandes bloques, con construcciones conceptuales diferentes, aunque con puntos en común.

Las propuestas del Informe “Sánchez Morón” de 2005<sup>14</sup> (volcadas solo sobre la profesionalización de la dirección pública funcional, una suerte de alternativa al

---

<sup>14</sup> Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, MAP-INAP, 2005

sistema de libre designación) no eran rupturistas con el *statu quo* anterior, pero que sí intentaban generar un marco que hiciera posible la creación de un modelo de transición, fueron orilladas o descafeinadas a la hora de escribir negro sobre blanco el texto de la Ley. El artículo 13 que regula la dirección pública profesional lo hace con una falta absoluta de rigor técnico, además dota a la institución de un carácter dispositivo y deja la solución al problema en manos del legislador de desarrollo, estatal o autonómico (es más, se refiere de forma equívoca a la potestad reglamentaria de tales niveles de gobierno). Y si por si ello fuera poco, también deja en el aire el cierre del modelo: el órgano competente designa discrecionalmente atendiendo a criterios de mérito y capacidad, así como de idoneidad, pero se cesa al directivo como le da la gana al político de turno. Este es el vacío de la regulación por que se colarán todas y cada una de las regulaciones autonómicas que se han dictado en desarrollo del EBEP. Para ese viaje no eran necesarias tales alforjas. Realmente, establecer dificultades aparentes para el acceso y facilidades absolutas para la salida no deja de ser un modelo institucional pintoresco o, cuando menos, abierto a que la discrecionalidad política (en este caso, negativa) siga campando a sus anchas en la alta administración. En fin, política de vía estrecha en estado puro. Una regulación plagada de agujeros negros intencionados para que nada cambie o para que todo siga igual.

Semejante cambio lampedusiano fue atentamente entendido (o si se prefiere, "oído") por las pocas Comunidades Autónomas que tras más de ocho años desde la entrada en vigor del EBEP (antes de su reconversión en texto refundido) han desarrollado legislativamente tal normativa básica. No me puedo detener en este tema, pero si conviene dar un somero repaso a la capacidad "innovadora" (más bien de "inventiva aparente") que las distintas Comunidades han mostrado en este tema, recorrido que -ya anticipo- es sencillamente decepcionante.

Poco antes de publicarse en el BOE el EBEP, precisamente la Comunidad Autónoma de las Illes Balears aprobó la Ley 3/2007, de 27 de noviembre, de la función pública. En su artículo 35 ya preveía una regulación sobre la "naturaleza directiva de determinados puestos de trabajo", que estaba muy inspirada, por cierto, en una regulación gallega anterior sobre ese mismo tema. No contenía grandes novedades que no estuvieran ya en otras normas: la más singular (trasladada del ejemplo gallego) era la exigencia de un diploma directivo para ocupar tales puestos. Papel burocrático de unos diplomas, cuya idea estaba trasladada asimismo de la vieja legislación de 1964. Pero lo más relevante era que, al regular el procedimiento de libre designación, preveía que ese era el procedimiento ordinario (aunque no lo decía en esos términos) para proveer los puestos directivos en la función pública. Algo que ya contrasta con el nuevo EBEP, pues este en su artículo 80 no citaba expresamente a los puestos directivos como susceptibles de ser cubiertos por ese sistema de libre designación (a diferencia de lo que hiciera en su día la Ley 30/1984). Y ello obedecía, como luego diré, a que para la cobertura de puestos directivos ya se preveía un procedimiento específico, como era el del artículo 13. Con todas las imperfecciones –como se ha dicho- que se adhirieron al mismo. Pero los puestos de la alta función pública se podían cubrir a partir de entonces mediante este sistema de designación del artículo 13 TREBEP. La idea se trasladó también al artículo 23 de la Ley 22/2006, de Agencias. Tampoco tuvo ninguna aplicación efectiva. Y esa Ley ya

se incluye en la cláusula derogatoria de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público.

La primera Ley aprobada tras el EBEP, la de la Comunidad Valenciana (Ley 10/2010, de ordenación y gestión de la función pública), contiene una regulación esperpéntica de la dirección pública profesional (y no encuentro otro calificativo más apropiado). Mejor no dedicarle ni medio minuto. No se si se ha aplicado, pero estaba redactada para que no se aplicara. Un disparate. Los directivos "profesionales" ("figura novedosa", como rezaba la exposición de motivos) serían nombrados para un máximo de dos años para la realización de proyectos, planes o programas. En fin, no eran puestos estructurales, sino adjetivos o coyunturales. Ya varios años más tarde, el Gobierno de la Generalitat de la Comunidad Valenciana impulsó la elaboración en 2015-2016 de un interesante Libro Blanco que también recogía propuestas sugerentes sobre la función directiva, pero el modelo desfallecía cuando en sus medidas finales se admitía de nuevo que "pérdida de la confianza política" sería una de las causas del cese de los directivos públicos. Con esos mimbres nunca se podrá constituir una función pública profesional homologable con la de las democracias avanzadas.

La siguiente ley fue la de Castilla-La Mancha (Ley 4/2011). Nada nuevo bajo el sol. Mucha retórica de acreditación de competencias para terminar concluyendo que la designación sería discrecional y el cese también. Más de lo mismo. Lo viejo vestido de modernidad. Apariencias. Aunque en esa Comunidad Autónoma ha habido intentos por desarrollar normativamente a través de la potestad reglamentaria la figura del directivo público profesional. La confusión ha sido, sin embargo, la nota dominante, como se explica incidentalmente en el Epílogo al presente trabajo.

La Ley asturiana 7/2014, de 17 de junio, de medidas de reforma de la función pública y de organización administrativa regula asimismo la dirección pública. En efecto, en su artículo 8 bis define lo que es el personal directivo desde el punto de vista funcional, identificándolo con los puestos de ese carácter reservados al sistema de libre designación y diferenciándolo de los altos cargos. Por tanto, esa normativa nos vuelve a envolver con la retórica de que se "introduce la figura del personal directivo", que su cobertura se llevará a cabo por aplicación de los principios de mérito y capacidad, así como de idoneidad, para terminar concluyendo que los órganos directivos se proveen por libre designación y, por tanto, se cesan discrecionalmente. La verdad es que no hace falta regular para decir cosas que ya sabíamos y menos para establecer límites cartesianos (el número de puestos directivos no podrá ser superior dos veces al de Direcciones generales existentes; prueba además de que estas quedan excluidas de esa denominación, continuado como "órganos políticos"). No menos decepcionante.

Tampoco las más recientes leyes de función pública de otras Comunidades Autónomas han mejorada en nada las anteriores. A la ley extremeña (Ley 13/2015) se le llena la boca de argumentos retóricos una vez más y de largos artículos que pretenden justificar la profesionalización de un nivel directivo cuyos titulares solo tienen garantizado dos años "de existencia" (con prórroga de dos más) y que siempre puede ser cesado discrecionalmente. Encadenada al ciclo político y a la

voluntad discrecional del gobernante, la dirección pública es una institución débil e incluso inútil.

Y, en fin, la ley de Galicia (Ley 2/2015) tampoco mejoró nada el sombrío panorama descrito. Contiene una densa regulación sobre personal directivo que, en términos generales, puede considerarse como apropiada. La novedad más relevante es que configura los puestos directivos como una suerte de carrera profesional, con grados determinados. Pero la concreción de todos los detalles, tanto del acceso como de la promoción, se derivan a lo que establezca un reglamento. El modelo hace aguas donde lo hacen todos: en el sistema de cese, donde no se protege la permanencia, ya que uno de los motivos de cese (aparte de no cumplir los objetivos establecidos en su caso) es el cese discrecional por “pérdida de confianza”. Dicho de otra manera, sin blindaje frente a los vientos o tempestades de la política la dirección pública se convierte fácilmente en una institución capturada por esta, la lógica política devora su dimensión profesional. Nadie ha aprendido nada.

Por lo demás, intentos de regular esa institución de la dirección pública profesional –pues de una institución se trata- ha habido varios en diferentes Comunidades Autónomas, a través de proyectos o anteproyectos de ley, destinados a regular la función directiva, principalmente en el marco del propio empleo público. Cabe destacar aquí los del País Vasco y Aragón que datan de hace más de cuatro años, pero que –a pesar de su intento de reducir la libre designación en la alta función pública- no se atrevieron a enfrentarse al problema de la profesionalización del escalón de las direcciones generales (el País Vasco en sendas propuesta normativas al menos lo intentó: mediante la profesionalización de las direcciones de servicio de los departamentos, algo no obstante muy testimonial o residual). En todo caso, la profesionalización –si algún día se emprende- de los niveles directivos situados en el espacio institucional de los “altos cargos” (algo que ya han hecho países como Bélgica, Chile o Portugal, por no citar siempre a los anglosajones) es un ámbito que debería ser regulado en leyes de organización de la administración pública o del gobierno, no en las de función pública.

El ensayo más acabado, sin embargo, fue el que llevó a cabo en fase terminal la Generalitat de Cataluña, que a finales de julio de 2015, unos días antes de disolverse la Cámara, aprobó un proyecto de ley por el que se creaba el Sistema de Alta Dirección Pública Profesional. Este proyecto, a diferencia de todos los anteriores, sí que ponía el foco de atención sobre las direcciones generales, aunque establecía un complejo sistema escalonado de aplicación en el tiempo. Tenía datos positivos y algún otro criticable. Pero en el fondo era una declaración de intenciones de cambiar las cosas. Si hubiese tenido un impulso político real –que desgraciadamente no lo tuvo- tal vez hubiera representado un cambio importante en el modo de provisión de los órganos directivos y un ejemplo o modelo a seguir en otros contextos. Pero, en verdad, en su proceso de gestación hubo resistencias numantinas en el seno del Gobierno y de la alta administración, así como en los partidos que entonces gobernaban. También incompreensión en el resto de fuerzas políticas. A pesar de que la profesionalización de la función directiva ha estado en cuatro de los últimos programas de gobierno de la Generalitat de Cataluña (prácticamente desde 2003), no se ha avanzado un milímetro. Promesas siempre

incumplidas. El proyecto que citamos estaba listo en el verano de 2014, pero tardó un año en aprobarse y enviarse a un Parlamento que ya estaba muerto. Un guiño, sin efecto alguno. Nadie lo revivirá y menos aún ante la deriva que ha tomado la política en ese país, en tonos altamente existenciales donde lo que menos importa es la buena gestión. Una vez más el enfrentamiento, ya tradicional (para mal de todos), entre la política de “cosmovisión” y la buena política o de resultados eficientes. Esta resuelve problemas, la primera los crea.

Del desarrollo normativo de la dirección pública de la Administración General del Estado algo ya se ha dicho. El marco normativo está fracturado en tres piezas. Por un lado, en lo que a los “altos cargos” respecta, se ha de tener en cuenta la Ley 3/2015 y la Ley 40/2015 (Título I). Y en lo que afecta a la alta función pública, el TREBEP (Decreto Legislativo 5/2015), en lo que afecta al sistema de provisión por libre designación, así como la normativa anterior que resulte de aplicación sobre esta materia (Ley 30/1984). Tal vez convenga reiterar que la alta administración combina, según los casos, una apuesta clara y contundente por la designación y cese exclusivamente políticos (Secretarios de Estado y Secretarios Generales) junto con un sistema político-burocrático de nombramiento para el resto de puestos directivos, con alguna excepción, como son los casos de las Subsecretarías, Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales y Subdirecciones: que no obstante, como expusiera en su día Quermonne, puede ser calificado el modelo como un “*spoils system de circuito cerrado*”.<sup>15</sup> En efecto, cuando gobiernan los de un color promueven a puestos directivos a “sus” altos funcionarios y cuando son los de la “otra orilla” los que mandan hacen lo mismo con los “suyos”. A ninguno de ellos se les exige competencias directivas para asumir tales funciones, pues se piensa que siendo funcionario de cuerpos de élite ya se sabe todo, no solo dirigir sino también gobernar. ¡Qué ingenuidad! Así nos va.

Esa ecuación perversa e incorrecta entre pertenencia a cuerpo de élite y profesionalización de la función directiva está arraigada en nuestro contexto hasta en la propia jurisprudencia. Cuando la realidad nos enseña que nuestros altos funcionarios, a diferencia de los de otros países, no se han formado en técnicas de dirección pública y aprenden a dirigir en el ejercicio del puesto, si es que lo hacen y tienen tiempo para ello. Esos costes de aprendizaje son altísimos, también para la política y sus magros resultados. No cabe, en consecuencia, alarmarse del bajísimo rendimiento institucional que tienen nuestras organizaciones públicas. Si además tales altos funcionarios “ocupan” –como ahora está pasando– los puestos de naturaleza política, la cosa se torna aún más grave. Tal vez sería procedente plantear hasta qué punto buena parte de nuestros problemas actuales de la política española no se deben a que estamos gobernados por altos funcionarios que poco o nada saben de dirigir, pero menos aún de hacer política, porque ni una cosa ni otra se les exigen en los programas de acceso a los respectivos cuerpos funcionariales. En efecto, ser Abogado del Estado, Inspector de Hacienda u otro alto funcionario no enseña ninguna de las dos cosas, por mucho que algunos se empeñen. Los resultados de esa política centrada exclusivamente en la mirada y manejo del BOE están a la vista: nunca en los últimos treinta y cinco años España había tenido una

---

<sup>15</sup> J.L. Quémone, *L'appareil administratif de l'État*, Seul, 1991.

crisis institucional tan grave como la actual. Política y Dirección Pública requieren, cada una de ellas, cualidades especiales que no son las propias de los funcionarios profesionales. Es algo que Weber (al menos por lo que se refiere a la política) ya expuso hace más de cien años, aunque dé pudor recordarlo, pues el estudio de este autor no está en los programas de oposiciones de la mayor parte de los cuerpos funcionariales (tal vez solo en el Cuerpo de Administradores Superiores).

En verdad, el único intento regulador del personal directivo que se hizo por la Administración del Estado (Ley de Agencias de 2006) tiene ya fecha de caducidad, puesto que se ha previsto derogación a tenor de lo que expone la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público. Y, salvo esa excepción con fecha de muerte anunciada (que por cierto tampoco evitaba el libre cese), el artículo 13 del EBEP ha sido sencillamente ignorado por la Administración General del Estado. No ha sido objeto de desarrollo alguno, ni siquiera para sustituir cabalmente el sistema de libre designación por otro que, al menos, acreditara competencias directivas. Los altos cuerpos del Estado bien se ocupan de que siga hibernado. Este panorama descrito, justo es reconocerlo, tiene excepciones importantes. Dentro de los cuerpos de élite de la AGE hay algunos que claramente promueven, al menos sus miembros más jóvenes, la necesaria creación de la Dirección Pública Profesional en España, y como ejemplo baste citar el importante libro *Nuevos tiempos para la función pública*, editado por el INAP en 2017. Probablemente, la aparición de esta obra colectiva marca un antes y un después en el modo de afrontar el problema de la dirección pública profesional en España, pues los autores abogan decididamente por su implantación tomando como modelo, entre otros, el sistema portugués y la trascendente pieza institucional de la Comisión de Reclutamiento y Selección de la Administración Pública en Portugal (CReSAP), ciertamente un modelo a tener en cuenta con las correcciones debidas.

En esa línea parece enmarcarse la anunciada (y aún no difundida) propuesta de difusión de un texto de proposición de Ley que está siendo ultimado por FEDECA donde se aboga por una profesionalización de los puestos más elevados de la función pública y, al parecer, de algunos órganos directivos de la Administración General del Estado. Habrá que estar expectantes ante ese proyecto que se pretende difundir entre todas las fuerzas políticas, según ha sido anunciado en algunos medios de comunicación. Pero profesionalizar la dirección pública debería implicar a todos los niveles de gobierno y comporta necesariamente dejar prácticamente sin campo de juego la libre designación o redefinirla completamente en sus enunciados conceptuales y aplicativos. Veremos si las fuerzas políticas son sensibles a esa transformación radical de su cultura tan asentada de clientela y de discrecionalidad. Muchas dudas me asaltan en que tal operación termine siendo efectiva. La historia pesa y la falta de liderazgo político también. Y sin liderazgo político, como se ha visto en los distintos modelos comparados, estas reformas de la alta Administración son inviables.

Hay, no obstante, dos experiencias de regulación directiva que merecen destacarse en estos momentos. Una de ellas acabada y la otra pendiente de desarrollo normativo. La primera es, sin duda, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi (Ley 2/2016, de 7 de abril), que en su título IV (relativo a Organización municipal) regula la

figura de los directivos públicos profesionales, a través de un diseño normativo que se puede considerar muy avanzado, puesto que prevé un sistema de libre concurrencia para la provisión de tales puestos, pudiendo ser cubiertos por personas que no sean funcionarios (excepcionalmente), así como estableciendo un sistema de acreditación de competencias directivas que podrá ser realizado por el IVAP-HAAE. También se establece un acuerdo de gestión y una evaluación periódica, pero el dato más relevante es que se garantiza –siempre que se cumplan los objetivos de evaluación- la permanencia del directivo público en su puesto hasta el 31 de diciembre del año en que se celebren las próximas elecciones municipales, con lo que se obliga al nuevo equipo de gobierno entrante a “convivir” con una estructura directiva profesional y a poder, así, comprobar empíricamente que tales personas actúan con criterios de profesionalidad directiva y no bajo mandatos políticos. Tiene tres inconvenientes. El primero es que solo se aplica a los municipios de más de 40.000 habitantes (que son muy pocos en la Comunidad Autónoma; aunque ese umbral se puede modificar por el Gobierno tres años después de la entrada en vigor de la Ley). El segundo es que las medidas transitorias (recogidas en la disposición transitoria décima segunda) introducen algo de confusión en el modelo de designación de directivos. Y la tercera es que hasta la fecha tal modelo no ha sido aplicado por ningún ayuntamiento, lo que convierte a la normativa en papel mojado, aunque pueda activarse a partir del próximo mandato 2019-2023. La política sigue sin comprender cabalmente la importancia que tiene la dirección pública profesional.

Y la segunda experiencia está recogida en la disposición final séptima de la Ley 5/2017, de Integridad y Ética Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Allí se recoge la voluntad de incorporar una dirección pública profesional en la futura Ley de Empleo Público de Aragón. En esa regulación se contienen las líneas maestras de esa futura regulación, cuyo dato más relevante es que se incluye un proceso de libre concurrencia en el que se evaluarán los méritos, la capacidad e idoneidad de los aspirantes. Pero el dato más relevante es que parece eliminarse la figura de la libre designación y el libre cese. Algo importante si es que se consiguiera realmente dar ese importante paso en la configuración de la dirección pública funcional. Pero las dos objeciones que se pueden plantear son muy obvias. La primera tiene que ver con que esa dirección pública se regula en la Ley del Empleo Público y, por tanto, solo se limita a la dirección pública intermedia o funcional, pero no a la alta dirección. Seguimos igual que estábamos en este punto. La segunda es que su aplicabilidad efectiva solo se producirá si se aprueba la Ley del Empleo Público (que debería ser enviada a las Cortes de Aragón seis meses después de la entrada en vigor de la Ley de Integridad y Ética Públicas), pero ya no habrá prácticamente tiempo para tramitar y aprobar esa Ley, por lo que presumiblemente todo se quedará en agua de borrajas.

Y aquí acaba todo. Pues del mundo local mejor no hablar: solo algunas Diputaciones provinciales han desarrollado por Reglamento Orgánico el artículo 32 bis LBRL, en relación con el artículo 13 EBEP (mezclando dos planos que la jurisprudencia contencioso-administrativa confunde por completo: Ver Epílogo), pero sancionando un modelo de dirección pública que sigue muy vinculado al ciclo político, por mucho que se le denomine “profesional” (el bastardeo de los conceptos es aquí notable).

En algunos ayuntamientos se han dado pasos importantes en la profesionalización de la función directiva (por ejemplo, Ermua y San Feliú de Llobregat), pero la regla general es que nada se hace en este ámbito. No cabe olvidar que, en este marco descrito, la figura de los funcionarios con habilitación nacional está emergiendo, tras la crisis y los escándalos de corrupción, como una suerte de alternativa a la profesionalización de la dirección pública local, pues por esta línea va la proposición de ley que se está tramitando actualmente en el Congreso de los Diputados sobre Lucha contra la Corrupción. Pero, el problema de la dirección pública local no se puede limitar a ese aspecto, ya que en los municipios medianos y grandes es necesaria la consolidación de estructuras directivas profesionales que alineen correctamente política y gestión.

El modelo corporativo de la alta administración se ha hecho también fuerte -a imagen y semejanza del modelo LOFAGE, aunque con muchos matices- en los municipios de gran población y en las diputaciones provinciales. Los municipios de régimen común no tienen regulación legal de estructuras directivas y hacen lo que pueden, recurriendo en no pocas ocasiones a la discutida y discutible figura del personal eventual para el ejercicio de tales funciones o, en su caso, al personal laboral de alta dirección. Un marco normativo que fomenta el caos, aunque mi tesis siempre ha sido que los municipios podían regular vía Reglamento Orgánico la función directiva y su sistema de provisión, como una modalidad más de estructuras orgánicas contingentes en función del mandato y de las políticas que se quieran impulsar.

Lo cierto es que la función directiva local va a la deriva, sin nadie que la defienda y abandonada a su propia suerte por una política de mirada corta, abanderada por una legión de representantes locales que solo pretenden seguir manteniendo "las manos libres" para nombrar mediante "el dedo democrático" a quienes pretendidamente les ayudarán a poner en marcha sus políticas públicas, sin darse cuenta realmente que quienes más pueden ayudarles son profesionales de la dirección pública y no amateurs. Así, suele pasar que se dan cuenta tarde de que esos leales servidores políticos muchas veces no les resuelven nada, simple y llanamente porque nada les pueden resolver. En ese caso, la mala gestión abre la puerta al cambio político. La ciudadanía se harta de la retórica vana (que solo mantiene la atención en el primer período de mandato) y de la incompetencia supina, que se termina manifestando con el paso del tiempo. Y los expulsa con cajas destempladas a las siguientes elecciones. Ya está pasando y pasará a partir de ahora con más frecuencia.

Con este complejo panorama, pretender que la función directiva profesional se asiente en España toma el cariz de sueño inalcanzable, más bien de pesadilla, puesto que la política, la vieja y la nueva, siguen utilizando la alta administración como un coto en el que "el dedo democrático" basado en la metafísica de la confianza política o personal es la única regla. Ningún programa de partido político incorpora nada en relación a este punto. A nadie le interesa perder "cuota de poder". Ya lo dijo el Conde de Romanones hace casi un siglo, el caciquismo tiene hondos raíces y perdurará en el tiempo. Así es, ahora travestido de clientelismo político. También lo recordaba Robles Egea analizando el arraigo del fenómeno



durante la II República española (diagnóstico que se puede trasladar perfectamente hasta nuestros días): “las estructuras clientelares han demostrado una enorme capacidad de adaptación que se asemeja a la del camaleón”. Más claro imposible.

El resultado está a la vista: para ser funcionario o empleado público se requiere acreditar (al menos formalmente) mérito y capacidad en procesos competitivos basados en el principio de igualdad. Sin embargo, para ejercer funciones directivas en España, sean de primer o segundo nivel, en esa misma Administración, solo se requiere que el "dedo democrático" se gire sobre una persona, la señale, le otorgue mediante el nombramiento los consabidos “galones” y asiente así una (perversa) relación “de confianza”, hasta que el humor del político de turno o los azares de tan cambiante atmósfera alteren el orden normal de las cosas. En esos casos extremos, que se producen con inusitada frecuencia en nuestro contexto político-administrativo, la guillotina del poder de cese o destitución fulminante cae sobre la cabeza de ese directivo, que fue libremente nombrado o designado y que es, asimismo, cesado de igual manera. En todos estos casos (que se cuentan por miles o decenas de miles cuando hay cambios de gobierno en este país) el conocimiento adquirido se irá literalmente a la basura. Ahora que tanto se habla del relevo intergeneracional en las Administraciones Públicas y de la gestión del conocimiento, convendría reflexionar sobre este sistema cainita de destrucción del conocimiento (y de las destrezas adquiridas) en la función directiva del sector público español. Debe quedar muy claro que nuestro sistema de alta administración desprecia la transferencia del conocimiento y apuesta por abrir cada cierto periodo una página en blanco. Reinventar, una vez más, el agua caliente. Unas organizaciones estúpidas es lo que tenemos. O si prefieren no inteligentes, pues destruir así el conocimiento más estratégico de las Administraciones Públicas no puede ser calificado de otro modo.

En efecto, cuando la inestabilidad política se imponer, el vértigo de los cambios se acelera. Montañas de tarjetas o de direcciones de correos electrónicos se deben eliminar: nuevos directivos, igualmente transitorios y tan dudosamente competentes como los anteriores, calientan de nuevo esas sillas rotatorias. Empieza, además, a darse un fenómeno altamente preocupante: algunos (y no son anecdóticos los casos) de los ungidos para dirigir la Administración Pública son – como antes decía- personas que no han cotizado nunca a la Seguridad Social o que, todo lo más, han llevado a cabo trabajos instrumentales en el sector público o privado, absolutamente alejados de cualquier función directiva. Dejar las riendas de la dirección y gestión de los asuntos públicos en manos tan inexpertas es una auténtica temeridad pública que debería ser objeto no solo de reproche social sino tal vez de persecución penal. Quien nombre a tales sujetos para dirigir el sector público no se puede ir de rositas. Tiene un grado de culpa *in eligendo* que nunca podrá eludir. Se deben denunciar públicamente tales casos. Que el bochorno les acose. Solo así se comenzará a erradicar semejante tropelía.

Algo intenta frenar –al menos en lo que se refiere a la provisión de puestos directivos en la alta función pública- la jurisprudencia sobre la libre designación en los últimos años, exigiendo limitación de los puestos sobre los que se puede proyectar ese sistema y en algunos casos motivación de la pérdida de la confianza.

Pero eso no deja de ser matar tigres con tirachinas o política de paños calientes frente a la extensión o pandemia que ha alcanzado el fenómeno descrito. Tampoco nuestro sistema de concurso, asentado sobre méritos formales y no sobre competencias efectivas, resuelve los problemas de provisión de puestos directivos. Habría que darle una vuelta de tuerca a esta cuestión. Y soluciones las hay, pues las practican muchos otros países. Visto desde cualquier democracia avanzada está claro que somos singulares. Más bien podemos llegar a resultar algo esperpénticos. Lo realmente raro es que ese barco en el que navegamos todos no termine varado o encallando, sorprende así que las instituciones públicas no se hunda del todo y sigan subsistiendo. Aunque llevan camino de ir a la deriva, si bien de forma aparentemente imperceptible. Si seguimos apostando por esa vía, seguro que lograremos hundir del todo el pobre sistema institucional del que nos hemos dotado. Nuestra capacidad de autodestrucción (o si se prefiere, *cainita*) pueblo está acreditada desgraciadamente a lo largo de nuestra historia. Evitemos que los viejos fantasmas retornen de nuevo. Construyamos un sistema de alta dirección equiparable al de los países avanzados institucionalmente o incluso al existente en el mismo Portugal. Innovemos y vayamos por la senda correcta. Es el único camino. Pero lo deben tomar quienes dirigen las riendas de nuestros destinos: la clase política y los gobernantes. Y ahí, como hemos visto, pinchamos en hueso. Al menos de momento.

### **¿Y, con este contexto descrito, qué se puede hacer para implantar la dirección pública profesional?**

Resignarse no es bueno. Menos con una situación como la descrita. Cambiar las cosas no es fácil, más bien se transforma en tarea hercúlea. Intentar que los puestos directivos de altos cargos (que son varios miles en España) se provean por un sistema de designación basado en acreditaciones previas de competencias es algo que costará mucho tiempo conseguir. Me temo que algunos no lo veremos. Las resistencias políticas en este punto son, como se ha visto, incalculables, impresionantes y brutales. En todos los partidos, sin excepción. Da igual que a los políticos les cuentes que esto es así en buena parte de las democracias avanzadas. Lo he hecho en muchas ocasiones, sin resultado efectivo alguno. No hay forma de que lo entiendan. Por lo común, salvo excepciones singulares, tienen una total sordera y están ciegos, o incluso borrachos de clientelismo. Enfermos del sacrosanto papel de la confianza política. Y como además tampoco perderán el tiempo leyendo estas páginas, seguirán en sus trece, erre que erre. Ya lo decía antes, predicar en el desierto.

Me he encontrado con muy pocos políticos en mi larga vida profesional (y he hablado con muchos de este tema) que hayan escuchado con atención los argumentos que avalan la creación de la dirección pública profesional, menos aún han sido los que han comprendido su papel y entendido la lógica de una institución que, por muchos que les pese a quienes portan anteojeras, fortalece la calidad de la buena política. También muy pocos han sido los que han intentado trasladarla a sus instituciones, algo que cabe aplaudir porque es nadar contracorriente, práctica nada fácil en una política de regate corto y reducida mirada.

Y cuando estos políticos (que los hay) han dado ese valiente paso, se han topado con la incomprensión de los “suyos” y en especial de los “aparatos” de sus propios partidos, plagados de personas que no saben pensar en términos institucionales, que han echado freno inmediato a cualquier proyecto, por mínimo que fuera, de implantación de cambio alguno en esas esferas de la alta dirección pública. “¿Eso implica que ya no podré nombrar a quien me dé la gana para los puestos directivos?”, me espetó un político un día. Y le respondí: “Podrás nombrar discrecionalmente a quién previamente hayan acreditado competencia profesional e integridad para el ejercicio de tales funciones”. La respuesta fue obvia: “Eso no me interesa”. A él, político de corta mirada y pobre alcance, probablemente no, pero a la sociedad a la que decía servir sí que le interesaba mucho. Pero esta, al parecer, no cuenta. Probablemente habría que recordarle que eso mismo han hecho en Chile o Portugal, y que ambos sistemas de Alta Dirección Profesional han dado excelentes resultados, también a corto plazo (véase la experiencia de la CREAP en Portugal en sus primeros tres años de existencia<sup>16</sup>).

Esa imposible profesionalización de la alta dirección pública resulta, hoy por hoy, un pío deseo. En esto España seguirá siendo el país número uno en el ranking de democracias “avanzadas” (¿lo es realmente la nuestra?) con mayor número de cargos públicos directivos provistos discrecionalmente y sin ningún tipo de exigencias que tengan que ver con la acreditación de competencias profesionales. En algo somos “el número uno” o “campeones” en el ámbito de la Administración Pública: sumando Administración Pública del Estado, Comunidades Autónomas, otros niveles intermedios de gobierno y entes locales, así como todo el denso y extenso sistema del sector públicos de tales entidades, los cargos directivos de primer nivel de provisión exclusivamente política se cuentan por varias decenas de miles. Bastante más numerosos, mucho más, que la cuota de *spoils system* que aún mantiene el Presidente de Estados Unidos en la Administración federal. Y nadie se inmuta.

Los intentos de profesionalización de la dirección pública profesional proyectados sobre la alta función pública han sido, como hemos visto, una estafa. Apariencias. Pura cosmética o reformas retóricas que realmente no cambian apenas nada porque no van a la raíz de los problemas.

Si algún gobierno autonómico tiene la firme voluntad de emprender esa ruta de profesionalización al menos de los niveles directivos de la alta función pública, habiendo desistido –como han hecho todos los demás– de afrontar la

---

<sup>16</sup> Sobre el modelo portugués pueden consultarse: AAVV, *Nuevos tiempos para la función pública*, cit.; y J.E. Soriano y J. Bilhim, “La racionalidad política y técnica en la selección de la alta administración y gestión pública portuguesa: una experiencia útil para España”, *El Cronista*, núm. 38. También tiene mucho interés la entrevista a quien fuera su primer Presidente, J. Bilhim, que publicó el Blog *Hay Derecho*: <https://hayderecho.com/2017/01/15/la-experiencia-portuguesa-de-la-cresad-un-modelo-para-espana/>. Una explicación didáctica del modelo, puede también encontrarse en [http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3099%3A2015-04-28-08-07-13&catid=14%3AOpinion&Itemid=40](http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3099%3A2015-04-28-08-07-13&catid=14%3AOpinion&Itemid=40)

profesionalización de la alta dirección pública concretada en la figura de los altos cargos., puede tomar como vaga referencia algunas de las ideas que a continuación se enuncian. Solo un consejo: si van a hacer lo que ya han hecho otras Comunidades Autónomas, cambios cosméticos o aparentes, mejor no quemen la institución. En ese caso, no emprendan nada. Dejen que todo se pudra, pues tal vez así algún día habrá una reacción fuerte que intente hacer renacer de las cenizas una institución que nadie se ha tomado mínimamente en serio.

Si quieren hacer algo, permítanme otro consejo: expliquen bien a los políticos para qué sirve profesionalizar la dirección pública y qué réditos sacarán los ciudadanos y ellos mismos de ese viaje. Quizás consigan que alguno les entienda. Al menos empezando por la zona baja (dirección pública en la alta función pública) tendrán menos resistencias de los aparatos de los partidos políticos, aunque deberán aguantar la incompreensión y enemiga incluso de un sindicalismo miope (ojala no lo sea), cuando no de algunos funcionarios “corporativizados”.

Pero sobre todo: inviertan mucho en organización, innoven en pequeña escala. Empiecen por los aspectos organizativos: diseñen monografías de puestos de trabajo directivos, donde no solo se recojan funciones de los puestos y requisitos para su cobertura, sino también competencias que se requieren para una gestión eficiente o de éxito en su desarrollo profesional. Es el primer paso.

Preparen cantera de cuadros directivos. Formen a su personal en competencias directivas y evalúen hasta qué punto se desarrollan esas competencias o se proyectan sobre su propia organización (cuál es realmente la transferencia de conocimientos y destreza que se vuelca sobre la gestión cotidiana). Sean exigentes en este punto. Innoven continuamente y mejoren sus sistemas de formación de cuadros directivos. Esa inversión, si se capitaliza (siempre que no haya ceses discrecionales) tendrá réditos.

Organicen procesos competitivos en los que se evalúen las competencias de los candidatos para cubrir tales puestos directivos en función del perfil de competencias dibujado en las monografías de puestos. Combinen si quieren espacios de discrecionalidad con esas acreditaciones de competencias, pero restrinjan o limiten las designaciones de personal directivo exclusivamente (sin excepción alguna) a aquellas personas que hayan acreditado previamente disponer de ese mínimo haz de conocimientos, destrezas, aptitudes y actitudes requerido para ejercer tales funciones directivas. Pongan fin al “amateurismo” o a la falsa creencia que el hecho de ser funcionario habilita ya para dirigir la Administración Pública. Mentira que se debe de erradicar por las funestas consecuencias que acarrea.

Intenten construir acuerdos de gestión o contratos de gestión que definan objetivos, establezcan indicadores y evalúen periódicamente los resultados de la gestión de ese personal directivo. Ensayen sobre este punto, hagan pruebas piloto. Seguro que se equivocan. Pero solo de los errores se aprende y de ahí se extraen las mejoras o el buen camino. Asimismo, incorporen –de acuerdo con esos estándares de cumplimiento- retribuciones variables, al menos en algunos de sus componentes. Empiecen por poco y una vez que el instrumento “suene bien” y sea aceptado por

la cultura de la organización, vayan pisando el acelerador, pero siempre con la prudencia que exige una conducción responsable, más aún de las organizaciones públicas.

Y sobre todo establezcan un sistema de cierre del modelo que sea coherente con el diseño profesional del mismo: erradicar de raíz y para siempre el libre cese o cese discrecional. Es el muro que hay que derribar. Es el más difícil. Necesitarán acumular muchas fuerzas para ello. Y no cejar en el empeño. Para ello es necesario vincular el mantenimiento en el ejercicio de las funciones directivas al correcto desarrollo de las mismas (obtención de resultados previamente definidos), sin perjuicio de que puedan también optar por establecer períodos definidos en los que el directivo se mantendrá en su puesto mientras alcance tales resultados y acredite unos estándares de conducta adecuados. Lo que tampoco debería impedir establecer períodos de prueba, algo que puede sonar a herejía en la actual configuración normativa de la libre designación. Pero no se trata de comulgar con ruedas de molino ni hacer las cosas “como siempre se han hecho”. Sin este cierre, el modelo de la dirección pública se derrumba y se convierte en pura coreografía.

Si transitan plenamente por ese camino alcanzarán, al menos en la alta función pública, la implantación de una dirección pública profesional (que es por la que abogaba el EBEP: solo aplicable a la función pública). Si lo hacen solo en parte, al menos vuélquense en la organización, formación, procesos competitivos y garantías frente al cese. Si nada de esto se hace o si siguen permitiendo el cese discrecional de los directivos designados por sistemas de acreditación de competencias, reiterarán los mismos errores que las Comunidades Autónomas que han regulado esta figura han cometido. Caer en las apariencias sería el mayor de los errores o disparates en los que pueden incurrir en este caso. No tropiecen en la misma piedra. Aparentar no es ser.

Apostar por la implantación de la dirección pública profesional –siquiera sea en el escalón intermedio de la Administración Pública- también es innovar. Si lo consiguen, esos profesionales de la dirección pública pondrán inevitablemente en entredicho a los “amateurs” que les dirigen a ellos. Y esta contradicción, tarde o temprano, habrá de resolverse de un modo u otro: provocarán una reacción en cadena. Ya nada será lo mismo.

Suerte en un empeño que, como ya hemos reiterado, estará preñado de dificultades. No es fácil desarrollar estas ideas en un país como el nuestro y con el “fardo (que no legado) institucional” que en estos temas nos acompaña desde siglos. Si hay liderazgo político fuerte lo podrán conseguir: esta es –como vengo insistiendo a lo largo de estas páginas- una decisión política. De buena política. De la que hay poca, de la mala política estamos invadidos, ahogados. En el caso de que los políticos no les acompañen, el viaje es a ninguna parte. También para ellos.

Al menos, y ya termino, las cuestiones de integridad de la alta administración están entrando en la agenda política (también muy poco a poco, así como tibiamente), pero al menos anuncian que tales cargos públicos de naturaleza directiva tienen que salvaguardar en el ejercicio de sus funciones una serie de valores, tales como por ejemplo “la profesionalidad” o “la excelencia”. Este proceso lo inauguró el

Gobierno Vasco en 2013 con un exigente Código Ético y de Conducta para altos cargos, que incorporó tales principios, pero ha tenido alumnos más aplicados. Si esto se aplica cabalmente, que no cabe esperar que se haga, implicaría exigir a las personas que pretendan ser nombradas directivos públicos que acrediten previamente una serie de competencias profesionales mínimas en el ámbito de la dirección pública o privada. Es un modesto paso adelante, que ya ha dado por ejemplo el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa (<http://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>). Veremos cómo se aplica y si se emula o no en otros ámbitos. Podría marcar el inicio de un largo y tedioso bloqueo en la implantación de criterios de profesionalidad en el acceso y ejercicio de las funciones directivas en el sector público. La sociedad lo agradecería, la política saldría beneficiada y los ciudadanos recibirían mejores servicios públicos. A ver si cunde el ejemplo.

## EPÍLOGO

### LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: ERRORES DE CONCEPTO

Hace más de diez años que el Estatuto Básico del Empleado Público estableció una regulación gaseosa y evanescente, marcada además por el principio dispositivo y mal planteada desde la perspectiva institucional y técnica, de la figura de la dirección pública profesional (DPP). De esos polvos, vienen estos lodos. Transcurrido un período de tiempo notable, la implantación de la DPP es prácticamente anecdótica y escasamente funcional. No ha cambiado nada el *statu quo* dominante: la politización sigue haciendo estragos en la alta administración sin que esa pretendida barrera legal lo impida. Porque, sencillamente, o no se aplica (que es lo común) o, cuando se regula o se desarrolla, se hace mal.

Si algo debe pretender una regulación de esas características, tal como se ha hecho en un buen número de democracias avanzadas y en otras que no lo son tanto, es *profesionalizar determinados niveles de dirección pública*, previamente definidos; esto es, impedir que su designación y su cese sean discrecionales, introduciendo criterios de libre concurrencia y de competencia profesional en los nombramientos y un estatuto jurídico que, ante un correcto desempeño de las funciones a través de la evaluación de su gestión, ponga al abrigo de la política los ceses intempestivos de ese personal, lo que exige que, al menos, durante un período de tiempo predeterminado (3, 4 o 5 años) las personas designadas no puedan ser cesadas discrecionalmente. Unas garantías imprescindibles para hablar de profesionalización. Si no se cumplen, estamos hablando de otra cosa. Por mucho que adjetivemos a “la cosa” resultante como “profesional”. El nombre no cambia la esencia.

Las taras del imperfecto modelo que en muy pocos casos y con errores considerables se ha implantado en España en algunas administraciones públicas (autonómicas y locales) es, cuando menos, una pura farsa. No es dirección pública profesional. Es otra cosa. La Administración General del Estado hasta hoy (y a pesar de voces cualificadas en su seno que abogan por su regulación) ni se ha dado por enterada. Allí, de momento, la DPP no existe. Se incluyó en la Ley de Agencias de 2006, no se aplicó y ya ha sido derogada. En lo demás, la llamada por respuesta: en la alta administración del Estado se proveen los puestos directivos como siempre (libre nombramiento y cese; o libre designación).

Los mayores avances (siempre aparentes) se han producido en algunas leyes autonómicas que regulan esta institución aplicando los principios de publicidad, libre concurrencia y de idoneidad, mérito y capacidad (recogidos en el artículo 13 TREBEP), mediante una acreditación de competencias (aunque a veces se confunden interesadamente *requisitos* con *competencias*) que no se define en su alcance en la fase de designación y que se reenvían a su concreción reglamentaria. Se pretende acotar, así, la designación (o la terna, en su caso) a aquellas personas que acrediten tales competencias (que con carácter previo se deberían delimitar precisamente). No es mala solución, si se hace bien y por un órgano independiente, amén de cualificado. Pero esa pretendida solución “profesional” se contamina de

inmediato con una trampa (permitida por el propio EBEP): las exigencias profesionales para el nombramiento se convierten en facilidades absolutas para el cese, que cabe siempre hacer efectivo discrecionalmente. Esta chapuza me recuerda a una solución tercermundista que me planteó un alto funcionario en un país cuando desarrollaba tareas de consultoría institucional: “Queremos –me dijo– una función pública (pongan aquí dirección pública) en la que sea muy difícil entrar y muy fácil salir”. El *dedo democrático* en este caso no se utilizaría para nombrar, pero quedaría siempre en manos del político el uso de *la guillotina* para cesar, sin razón profesional alguna que justifique esa muerte súbita. Pues ese y no otro es el modelo por el que optan la inmensa mayoría de las leyes de función pública autonómica que han incorporado “tan novedosa” figura. Dicho de otro modo, un modelo así no sirve para nada. Para engañar a la ciudadanía con retórica vacua, hacerse trampas en el solitario y seguir erosionando la profesionalización efectiva del empleo público.

En honor a la verdad hay una excepción y otras que quedaron por el camino. La Ley de Instituciones Locales de Euskadi (2/2016) prevé un modelo de dirección pública profesional algo más perfeccionado, aunque no exento de algunas confusiones (mezcla órganos directivos con régimen jurídico del personal directivo). Pero que nadie usa, al menos de momento. Corre riesgo de convertirse en reliquia. El resto de instituciones públicas que optaron por establecer esa figura han ido, por lo común, a un nombramiento formalmente revestido de idoneidad (con exigencias blandas) y con cese discrecional. Una inutilización efectiva de una figura que potencialmente tenía muchas posibilidades. Pero que fue mal concebida. En verdad, nadie se la cree, menos aún una política escéptica y mal informada frente a las bondades de disponer de una DPP. No cabe olvidar que la creación del *Senior Civil Service* en el Reino Unido, estructura profesional donde las haya, fue una decisión política. En efecto, fue el liderazgo político quien descubrió esa ventana de oportunidad. Aquí mientras tanto la política sigue sumida en el velo de la ignorancia o en el fomento de la clientela.

El primer gran error fue regular la dirección pública profesional (DPP) en una Ley de Función Pública o de Empleo Público. La dirección pública tiene un alto componente organizativo y debe volcarse sobre la alta Administración, sin perjuicio que deba proyectarse también sobre la alta función pública; pero ambas son piezas que deben ir unidas. Con esa sutil operación se quiso dejar fuera de la DPP a esa categoría tan “española” de *los altos cargos*, como botín exclusivo de la política. ¿Cómo si buena parte de estos no ejercieran funciones directivas y no debieran tener una impronta profesional? Así es en todos los países que han implantado la DPP. Y no vayamos solo al entorno anglosajón o nórdico, quedémonos más cerca. Miremos lo que han hecho Bélgica o Portugal (ejemplo a seguir), por no decir Chile. Para sí lo quisiéramos nosotros. Tenemos mucho que aprender de esos países en esta materia. Allí los puestos asimilables a lo que aquí entendemos como de dirección general y de subdirección general son niveles de DPP: se nombran por libre concurrencia y por competencias profesionales, se evalúa su gestión y tienen una duración temporal previamente acotada. No caben los ceses discrecionales. Aquí, la incomprensión absoluta de la figura, una regulación altamente deficiente y la (mala) política, lo ahoga todo. Cóctel explosivo donde los haya.



Por tanto, al regular la figura en el EBEP se dejaron fuera los niveles directivos cubiertos por “altos cargos”, pues objetivamente esa norma no los podía prever. Esa legislación básica, por tanto, pretendía solo resolver una parte del problema: la provisión de puestos directivos en la alta función pública. De hecho, si se fijan, la dirección pública profesional en el EBEP se diseñó como alternativa al sistema de libre designación en la función pública del que desaparecieron las referencias a los puestos directivos (véase artículo 80 EBEP y compárese con el anterior artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984, así como con las leyes autonómicas que desarrollaron esta última Ley). Por tanto, el EBEP (no podía hacer otra cosa) creó un dirección pública estructuralmente “chata” y además basada en el principio dispositivo: los puestos directivos *de la función pública* se podrían cubrir, a partir de entonces, a través de la libre designación (como lo vienen haciendo “por inercia” la inmensa mayoría de las administraciones públicas) o por medio de esa DPP “descafeinada” (como lo hacen algunas otras). Hecha la Ley, hecha la trampa. Siempre encontramos (o diseñamos) por dónde escapar.

Por tanto, hay cosas que no se entienden. La primera: si la DPP se trata de un sustitutivo de la LD, ¿por qué el EBEP incluye que “cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de alta dirección”?, ¿pretendía el EBEP dinamitar la alta función pública permitiendo la entrada colateral de personal externo a puestos reservados a funcionarios que no comportaran ejercicio de autoridad? Mi lectura es que no, que esa posibilidad excepcional solo estaba preferentemente diseñada para puestos directivos del sector público institucional enmarcado en el ámbito de aplicación del EBEP y no, por lo común, para puestos de estructura reservados a la función pública, salvo la creación “ex novo” de un puesto directivo con carácter coyuntural o temporal (proyectos de innovación o transformación, por ejemplo) que, por sus especiales características (piénsese en el ámbito de las TIC, del Big Data o, en general, de la digitalización) no existan funcionarios (y así se acredite) que lo puedan cubrir. Utilizar con carácter general esa posibilidad abierta es mentar al diablo en una función pública altamente corporativizada (piénsese, por ejemplo, en el gran lío, por no llamarle soberano “pollo”, que se ha montado recientemente en la Junta de Castilla-La Mancha con su proyecto de Reglamento de DPP; en realidad el problema no es otra cosa que una cuestión de concepto, mal entendido por el legislador y mal aplicado por quien pretendía desarrollarlo).

La segunda cuestión ininteligible es el uso perverso con que una regulación pensada exclusivamente para *el empleo público* se ha trasladado sin pestañear al ámbito de la alta administración (o estructura político-administrativa) de las entidades locales, en concreto a los municipios de gran población y, más recientemente, a las Diputaciones provinciales. La culpa en origen procede de otro error de bulto en el concepto de lo que es el marco normativo actual de la DPP, cometido esta vez por algunos Tribunales Superiores de Justicia en diferentes pronunciamientos, algunos ya de hace varios años (en relación con los municipios de gran población) y otros más recientes (en lo que afecta a las Diputaciones provinciales). Veremos qué dice el Tribunal Supremo, pero de momento esa dilatada doctrina jurisprudencial no ha creado más que confusión y maridaje impropio entre lo que es una regulación

exclusivamente dirigida al empleo público (EBEP) con otra *solamente* encaminada a dar respuestas organizativas a las estructuras de dirección política (y, por tanto, cambiantes en función del color político y de las prioridades de cada equipo de gobierno) de esas entidades locales (LBRL).

En efecto, cabe subrayar con trazo grueso que la regulación de los órganos directivos de los artículos 130 (municipios de gran población) y 32 bis LBRL (Diputaciones provinciales) tiene, tal como está diseñada, una dimensión claramente organizativa o institucional de naturaleza política. Nada que ver, por mucho que se indague, con el empleo público. Y estaba pensada esa estructura para dar respuesta a la carencia de la figura de los “altos cargos” en determinadas instituciones locales. Recuérdese el origen de la inclusión del título X de la LBRL: el afán del entonces Alcalde de Madrid (Ruiz Gallardón) de disponer de una estructura político-administrativa similar a la que tenía en la Comunidad de Madrid, homologando por tanto a los grandes municipios con el diseño organizativo de la alta administración (órganos superiores y directivos) que llevó a cabo la LOFAGE (hoy derogada). Si no se comprende esto, no se entiende nada. La dirección pública local (*no profesional en su diseño legal*; por mucho que se hable “de competencia y experiencia”) se vehicula a través de una dimensión orgánica, no de régimen jurídico del empleo público (con la salvedad de los titulares de órganos directivos reservados por Ley a los funcionarios con habilitación de carácter nacional): quien es nombrado lo es como *titular de un órgano directivo*, independientemente que tenga la condición previa de funcionario o no (aunque la regla general, al igual que en la AGE, es que el nombrado sea funcionario del grupo de clasificación A1 y, como excepción tasada y motivada, que pueda ser cubierto por quien no tenga esa condición). En virtud de ese nombramiento ejerce potestades públicas durante el tiempo que permanezca en el cargo: nada tiene que ver con el régimen jurídico funcional o del personal de alta dirección. Es, por consiguiente, titular de un órgano directivo en virtud de nombramiento, igual que los altos cargos de la Administración General del Estado. Se proveen tales órganos por libre nombramiento y libre cese de sus titulares, por tanto están estrechamente unidos al ciclo político. De ahí que, actualmente, la regulación de esa figura (y las consabidas excepciones a la provisión de tales puestos por funcionarios de carrera del subgrupo de clasificación A1), se haga en el Reglamento Orgánico. Y de ahí también que tales puestos estructurales no deban aparecer en la relación de puestos de trabajo, pues no son de la estructura de la función pública sino de la organización político-administrativa. Por tanto, se trata de una figura similar a la de los altos cargos de la Administración a nivel local. Una figura, esta de los altos cargos, que en el mundo local no deja de plantear complejo encuadre, aunque el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, haya hecho un uso (más bien impropio e inadecuado) de ella, sobre todo en los municipios de régimen común. Pero, al menos, en los municipios de gran población y en las diputaciones provinciales debe quedar claro que tal figura encaja, por lo común, con quienes son titulares de los órganos directivos (coordinadores y directores generales, esencialmente), que, también por lo común, se pueden modular o alterar estructuralmente en cada *mandato* en función de las prioridades políticas que cada equipo de gobierno pretende impulsar. Y no tienen (o

necesariamente no deben tener) tales órganos directivos, por tanto, carácter estructural permanente ni tampoco se pueden aplicar a los mismos (como si de un chicle se tratara) las reglas de provisión de puestos directivos profesionales establecidas en el artículo 13 del EBEP, exclusivamente previstas para ser aplicadas al empleo público, por mucho que se empeñen los tribunales de justicia. Una confusión grave, con efectos no menos importantes, que alguien (Tribunal Supremo o, en su caso, legislador básico) deberá corregir algún día.

En fin, son solo algunas precisiones conceptuales que nos permiten entender mejor algunas de las causas que explican por qué en España ha fracasado estrepitosamente la inserción de esa figura de la dirección pública profesional. Hay otras causas y probablemente de igual o mayor importancia, sin duda, que sirven para comprender ese fracaso institucional (así, de naturaleza histórica, “cultural”, política o, incluso, económica y social). De momento, sin entrar en mayores detalles (que trato con cierto extensión en un artículo que próximamente se difundirá) quedémonos con que sin un marco conceptual claro sobre una determinada institución (como es en este caso la DPP) es muy difícil legislar cabalmente o desarrollar normativamente esa figura, así como también resulta complejo aplicarla de forma razonable, tanto en la práctica ejecutiva como en el quehacer de los tribunales. Sin conceptos precisos, legislar, ejecutar o juzgar, se transforman en tareas imposibles o, peor aún, preñadas de confusión.