



Estudio Sector Público SLP

<https://estudiosectorpublico.com/>

<https://rafaeljimenezasensio.com/>

ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y EN OTROS SISTEMA COMPARADOS POLITIZACIÓN VERSUS PROFESIONALIZACIÓN¹

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Institucional/Catedrático (acreditado) de Universidad

“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 responsabilizará a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones’”

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

¹ Este texto ha sido presentado como Ponencia Base de la Jornada-Curso (5 horas) sobre Dirección Pública desarrollada en la Escuela de Administración Pública de la Junta de Castilla y León el día 19 de abril de 2018, dirigida para personal directivo (altos funcionarios) de las instituciones públicas de la Administración Pública autonómica y de las entidades locales de la Comunidad Autónoma. Agradezco, personalmente, a Araceli Rojo López, del Servicio de Planificación y Gestión de la Formación de la ECLAP, la amable invitación que me cursó en su día para impartir la citada Jornada-Curso. Ello me ha permitido replantear profundamente y, asimismo, actualizar, el presente texto que parte de un documento inicial sobre ese mismo objeto, pero que, en su versión actual, incorpora aspectos nuevos y (espero que) determinantes, para justificar objetivamente la necesidad que tienen los distintos niveles de gobierno y Administraciones Públicas españolas de profesionalizar la alta dirección pública. Espero que esta contribución, siquiera sea modestamente, ayude a ello. No cabe duda que, tal como se expone al final de este trabajo, si esa operación cristaliza, aunque las dificultades son como se podrá advertir de una magnitud considerable, se habrá dado un paso enormemente importante en la homologación del sector público español con el resto de democracias avanzadas, al menos en lo que a profesionalización de la dirección pública comporta.

SUMARIO.-

Preliminar

PRIMERA PARTE.-

IDEAS-FUERZA SOBRE SISTEMAS COMPARADOS DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: MODELOS DE ALTA FUNCIÓN PÚBLICA DE “CARRERA” Y MODELOS “PROFESIONALES” DE ALTA DIRECCIÓN. LA EXCEPCIÓN ESPAÑOLA.

1.- Introducción.

2.- Algunas ideas generales sobre determinados modelos de alta dirección en las democracias avanzadas.

3.- Algunas nociones sobre el sistema de alta función pública en Francia: empleos superiores y empleos funcionales.

4.- Breve descripción del modelo de alta dirección pública de Portugal

SEGUNDA PARTE.-

LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: CAUSAS Y ESTADO ACTUAL DE UN MODELO ALTAMENTE COLONIZADO POR LA POLÍTICA.

1.- A modo de Introducción: la situación de la alta dirección en España.

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

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

4.- Algunos incompletos e intuitivos datos sobre la presencia de la politización en la alta Administración Pública española

5.- ¿Y, con este contexto descrito, qué se puede hacer para implantar la dirección pública profesional?

6.- Final: La propuesta Borrador de Proposición/Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del personal directivo de la Administración General del Estado y del Sector Público Institucional estatal: Ideas-fuerza y breve comentario.

EPÍLOGO

La Dirección Pública profesional: Errores de concepto.

Preliminar

Este trabajo es una revisión en profundidad de un documento anterior que llevaba por título *Profesionalizar la Dirección Pública en España: ¿Un proyecto imposible?*, que, en su versión inicial, fue difundido en su día por las redes sociales. Sin embargo, aunque la base y el objeto del presente texto es la misma, se han introducido cambios muy relevantes en su contenido, así como algunos epígrafes nuevos, en especial, un enfoque de sistemas comparados y una reflexión general sobre una interesante iniciativa que se está promoviendo por parte de altos funcionarios de la Administración General del Estado con la finalidad de introducir elementos de profesionalización en la alta Administración Pública del Estado y en las entidades de su sector público. También se han introducido algunos cuadros finales que nos ponen de relieve el alto grado de politización, siquiera sea en un plano intuitivo del modelo de alta dirección pública existente en los distintos niveles de gobierno en España.

La primera pregunta que cabe hacerse es qué se entiende por alta dirección pública. Esta es una cuestión topográfica que conviene precisar de modo inicial, aunque se identificará mejor conforme se avance en la lectura del presente documento. En este texto se utilizará la expresión “alta dirección pública” para referirse a aquellos niveles organizativos que se encuentran entre los niveles exquisitamente políticos y aquellos propios de la estructura burocrática funcional. Los niveles de la alta dirección pública coinciden en muchos casos con las estructuras de la alta Administración Pública, pero no siempre. Su delimitación es compleja según países.

En efecto, en muchos países los niveles de alta dirección pública convergen con lo que se denomina “alta función pública” (Francia) o con la categoría singular de “funcionarios políticos” (Alemania). En otros, los países de corte anglosajón, la identificación de los puestos altos de la estructura directiva se acuñan con la expresión “Senior” (por ejemplo, *Senior Executive Service* o *Senior Civil Service*, según se hable de la Administración Federal estadounidense o del Reino Unido, respectivamente).

En España se ha ido acuñando una confusa categoría denominada “altos cargos” (con reflejo constitucional incidental en el artículo 70.1 b) CE), que convive con una incipiente y no desarrollada aún de forma efectiva noción de “directivos públicos profesionales” (artículo 13 TREBEP). En la Administración General del Estado la alta dirección cabría situarla en torno a la noción de “órgano directivo”, que engloba a figuras muy dispares unas con la condición de altos cargos y otras con la condición de funcionarios (Subdirecciones generales), unas de provisión enteramente discrecional (Secretarías Generales y Delegados del Gobierno) y otras de provisión entre funcionarios del Grupo de Clasificación A1 (Subsecretarías o Secretarías Generales Técnicas, así como Direcciones Generales, aunque en este último caso se admite alguna excepción). Por tanto, en lo que afecta a los órganos directivos la proliferación de figuras distantes entre sí es la regla y no se puede hablar de que exista una homogeneidad en el tratamiento de esa categoría.

Por su parte las Comunidades Autónomas, en esa tendencia al isomorfismo institucional, trasladaron la categoría de altos cargos y, asimismo (aunque no en todos los casos) las de Subdirecciones generales (en otras el nivel administrativo superior son las Jefaturas de Servicio o de Área). En algunos casos, muy puntuales, se exige asimismo que para determinados niveles directivos (Dirección General) se ostente preferentemente la

condición de funcionario del Grupo de Clasificación A1 (por ejemplo, Castilla y León). Y, por su parte, las entidades locales muestran diferencias entre sí abrumadoras, según se trate de municipios de régimen especial, municipios de gran población, diputaciones provinciales o municipios de régimen común, por no hablar de las singularidades notables que presentan las Diputaciones Forales, los Cabildos o los Consejos Insulares. La heterogeneidad, tal como se verá, es la regla en el modo y manera de articular las estructuras de la alta dirección pública en España.

Alta dirección pública se refiere, por tanto, a un nivel jerárquicamente elevado de las estructuras administrativas. Los puestos o niveles directivos en las Administraciones Públicas pueden ser de muchos tipos. Sin duda, una persona responsable de una unidad administrativa que disponga de un número razonable de personas a su cargo y gestione un volumen determinado de recursos, ejerce o puede ejercer objetivamente funciones directivas, siquiera sea de carácter instrumental o derivado. Pero no por ello podrá ser encuadrado en la zona “alta” de la estructura de niveles directivos, sino que por lo común son funcionarios o empleados públicos que dirigen o pilotan estructuras de muy diferente denominación (servicios, áreas, secciones, negociados, unidades, programas, etc.). Aquí solo nos interesan los niveles directivos de la alta Administración. Y esta precisión es importante.

La segunda pregunta que cabe hacerse es qué cabe entender por *politización* y por *profesionalización* de la alta dirección pública. No cabe duda que ambas nociones son claras en sus enunciados y sobre todo en su significado. Pero, por si cupiera alguna duda, nada mejor que utilizar una definición de *politización* que B. Guy Peters y Jon Pierre dieron hace años en relación con la función pública (definición que es perfectamente trasladable a la alta dirección pública). Estos autores entendían por *politización* “la substitución de los criterios basados en el mérito por los que se basan en el interés político”, aplicados en relación con la selección, promoción, incentivación y disciplina de esos niveles de la alta dirección o de la alta función pública². Por tanto, la *politización* de la alta dirección pública prescinde de la aplicación del principio de mérito para la cobertura de tales niveles organizativos. Este es el rasgo determinante de la *politización*: no hay procesos competitivos en los que prime el mérito en la provisión de tales niveles. Los nombramientos, designaciones o ceses tienen un componente determinante de discrecionalidad.

Nadie duda que en los niveles directivos o estructuras de tal carácter próximos a la política en estado puro la incidencia de esta, en mayor o menor medida, siempre se nota en tales procesos de nombramiento o designación. Pero, aun siendo esto así, no es menos cierto que hay un buen número de democracias avanzadas en las que la tradición administrativa es de neutralidad política de la alta función pública. La idea de neutralidad política de la función pública deriva de su atributo existencial de imparcialidad. No fue siempre así, pero tras períodos de larga sombra, en los que el patronazgo, las cesantías o el clientelismo echaron fuertes raíces, vino un largo y complejo ciclo de asentamiento gradual del principio de mérito que alcanzó incluso –en las democracias más avanzadas– a los niveles más altos de la Administración Pública.

Así, tal como se verá en estas páginas, hay sistemas de alta dirección pública muy profesionalizados, ya sea por medio de la promoción por mérito de los funcionarios públicos a tales niveles orgánicos o ya sea por la creación de estructuras profesionales directivas *ad hoc* que se proveen, al menos potencialmente, entre altos funcionarios o

² G. Peters y J. Pierre, *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*, INAP, Madrid, 2010, p. 18.

personas cualificadas del sector privado por medios igualmente meritocráticos y competitivos.

La profesionalización de la alta dirección pública implica, por consiguiente, la cobertura de tales niveles orgánicos por medio de procesos competitivos y abiertos, así como a través de la presencia efectiva del principio de mérito mediante pruebas o concursos establecidos a tal fin. La discrecionalidad política en estos casos desaparece o se limita fuertemente para que despliegue sus efectos sólo sobre aquellas personas que disponen de los requisitos exigidos y han superado los procesos de acreditación de las competencias profesionales necesarias para el desempeño de tales niveles o puestos directivos.

Como se expuso en su día, hay un claro indicador para determinar cuándo existe o no existe politización en la Administración Pública, y este no es otro que la alternancia en los niveles directivos cuando se produce un cambio de gobierno, así como la intensidad, cuantitativa y cualitativamente hablando, de tales remociones³. Pero no es el único caso, tal como se dirá en las próximas páginas.

³ G. Peters y J. Pierre, *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*, cit. p. 27.

PRIMERA PARTE.-

IDEAS-FUERZA SOBRE SISTEMAS COMPARADOS DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: MODELOS DE ALTA FUNCIÓN PÚBLICA DE “CARRERA” Y MODELOS DE “PROFESIONALES” DE ALTA DIRECCIÓN. LA EXCEPCIÓN ESPAÑOLA.

1.- Introducción.

En un libro publicado en 1996 (con una segunda edición reelaborada en 1998), *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España* (IVAP), dibujé la existencia de tres modelos o *tipos ideales* de dirección pública. A saber:

- a) Por un lado, estaba el modelo *burocrático o de carrera de dirección pública*, que se concretaba principalmente en aquellos sistemas de función pública de carrera que se vertebran a partir de cuerpos u otras agrupaciones profesionales en función de las titulaciones exigidas para el acceso y que con posterioridad al ingreso los funcionarios públicos van ascendiendo gradualmente o por medio de saltos en la escala de niveles hasta alcanzar, en algunos casos, posiciones directivas. El yacimiento o cantera de directivos públicos se encuentra en la propia Administración Pública, pues el modelo burocrático, como tipo ideal, es un *modelo cerrado de dirección pública*, que no admite la entrada de externos. Dentro de este modelo se encuadraban, con diferencias evidentes entre sí los sistemas de alta dirección pública de Francia, Alemania o del Reino Unido, antes de la creación de la “estructura abierta” del *Senior Civil Service*.
- b) Por otro lado, se encontraba el modelo *politizado de dirección pública*, que en cierta medida era el negativo del modelo anterior (burocrático o de carrera), en la medida en que si aquel era cerrado el modelo politizado es en cambio *completamente abierto*, puesto que no se exige, en principio, ningún requisito para el nombramiento como directivo público, tampoco el de ser funcionario, pues la exigencia más importante es disponer de la *confianza política* de quien designa: es, por tanto, un sistema de libre nombramiento y de libre cese, propio de los modelos de dirección pública con bajo nivel de institucionalización o de subdesarrollo institucional. La nota determinante de este modelo es que la alta Administración está fuertemente colonizada por la política. El modelo de dirección pública español y buena parte de los latinoamericanos encajan en este patrón, salvo la provisión de algunos órganos directivos de la Administración General del Estado (Subsecretarías, Secretarías Generales Técnicas, la inmensa mayoría de las Direcciones Generales, así como los puestos de libre designación de Subdirecciones generales y de Subdelegados del Gobierno). Si bien, en todos estos últimos, la provisión es entre funcionarios públicos del Grupo de Clasificación A1, pero cumplido ese requisito el nombramiento es libre y el cese también. Por tanto, en estos últimos supuestos la politización es de circuito cerrado, puesto que se despliega sobre un colectivo determinado (funcionarios), pero en donde la discrecionalidad en el nombramiento y cese es la pauta dominante.
- c) Y, en fin, en tercer lugar estaba el modelo *profesionalizado de dirección pública*, cuyo origen se encuentra en la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), aunque con algún precedente como fue la creación en 1978 por la reforma Carter del *Senior*

Executive Service estadounidense. Este modelo se implantó primero en el Reino Unido y se trasladó después a los países de la órbita anglosajona y, en cierta medida, a países nórdicos, aunque estos ya tenían tradicionalmente una alta dirección pública muy profesionalizada. Sus notas distintivas es que la selección o reclutamiento de esos niveles directivos se llevan a cabo mediante procesos abiertos de libre concurrencia y en los que se deben acreditar por parte de los candidatos que se poseen las competencias requeridas para el desempeño de tales puestos o estructuras directivas. Normalmente disponen estos directivos de autonomía de gestión en materia organizativa, económico-financiera y de recursos humanos, entre otros campos. El dato determinante es que suscriben un Acuerdo de Gestión con quien le nombra (Principal) donde se fijan objetivos e indicadores de cumplimiento, en función de los cuales recibirán un sistema de incentivos cuando los alcancen o superen (retribuciones variables) y, por consiguiente, si los resultados de gestión fueran insatisfactorios esa circunstancia podría dar lugar al cese del personal directivo. Pero, en ningún caso, el cese es discrecional. El modelo tipo ideal prevé continuidad mientras se cumplan objetivos, pero se han ido imponiendo en algunos países fórmulas institucionales de nombramientos por un período de tiempo determinado (3, 4 o 5 años), durante el cual no se puede cesar al directivo salvo en casos de resultados insatisfactorios de la gestión u otras causas tasadas (de carácter disciplinario, por ejemplo).

Pues bien, este esquema inicial es importante para comprender las ideas generales que se incorporan a continuación sobre diferentes sistemas de alta dirección pública de diferentes países. Todos ellos son modelos que se encuadran, en mayor o menor medida, en los tipos ideales del “modelo burocrático o de carrera de dirección pública” o del “modelo profesional”, aunque en algunos de ellos se habla de politización de las altas estructuras, pero en realidad se trata de una politización de escasa intensidad que nada absolutamente tiene que ver con la situación existente en el sector público español, tal como se verá.

2.- Algunas ideas generales sobre determinados modelos de alta dirección en las democracias avanzadas.

2.1.- Modelos burocráticos o de carrera sin (apenas) impacto de la Nueva Gestión Pública: Alemania y Francia.

Francia será objeto de tratamiento en un apartado posterior de este trabajo. Por lo que respecta a Alemania hay que partir de la base de su tradicional y especial modo de configurar la función pública que procede de la Administración prusiana. Tras la implantación del Estado liberal y sobre todo democrático, la figura de los “funcionarios políticos” fue tomando cuerpo de forma precisa. Max Weber se refiere a esta figura en su obra de forma detenida, sobre todo (aunque no solo) en el opúsculo *El político y el científico*. Lo cierto es que en Alemania convive una burocracia profesional muy bien considerada (con alto prestigio social) y asentada en el principio de mérito, con esa figura de los funcionarios políticos, que ocupan los niveles orgánicamente superiores de la Administración federal en función del color del Gobierno de turno.

Pero algunos estudios nos constatan que esa pretendida “politización” de la alta Administración es ciertamente relativa. Es verdad que, por la proximidad al poder político, “el hábitat” de la alta función pública es más sensible a la política, pero en principio los puestos reservados a esos funcionarios políticos, que pueden ser cesados discrecionalmente, aunque retornan a sus estructuras funcionariales, son ciertamente poco

numerosos (en torno a los 150 en la Administración federal). Así, con datos de la década de los noventa del siglo pasado, se decía que la presencia de miembros de partidos políticos en los cargos directivos era ciertamente elevada: 75 % en Secretarios de Estado; 65 % en Directores Generales; 50 % en Subdirectores. Pero el dato relevante en Alemania es el alto prestigio que tiene la función pública y, por tanto, la extracción funcional de tales directivos les dota de una imagen de profesionalidad, aunque teñida de rasgos políticos por el sistema de nombramiento y cese, aunque con los cambios de gobierno es pauta común cesar solo a algunos de los puestos directivos, no a todos como sucede entre nosotros. Otra nota determinante es asimismo que en Alemania la Nueva Gestión Pública no tuvo apenas penetración alguna. El peso de la impronta tradicional de un sistema fuertemente anclado en el mérito y con unas singularidades innegables (no hay, por lo común, “oposiciones” o concursos de acceso), está fuertemente arraigado⁴.

Un modelo atípico, con fuertes influencias iniciales del modelo francés, pero con la incorporación de algunos elementos singulares y propios también de otros contextos, es el de la *dirigenta pubblica* italiana que, creada en 1992, ha pasado por diferentes fases y reformas, pero que pretendía (otra cosa es que lo haya logrado) introducir la variable de profesionalización en determinados niveles jerárquicos de la Administración italiana y, asimismo, de las entidades locales⁵.

2.2.- Modelos de alta función pública profesional con impactos de la Nueva Gestión Pública: Holanda y los países nórdicos.

Holanda es un caso típico de gobiernos con alta fragmentación política (habitualmente de coaliciones amplias), que potencialmente estarían llamados a tener fuerte presencia de politización en sus altas estructuras y que, sin embargo, nada de eso se produce, puesto que el modelo de la alta función pública se asienta en el mérito. Los elementos nucleares del principio de mérito (procesos competitivos con base en el mérito) son absolutamente dominantes en la provisión de puestos directivos en la Administración holandesa, caracterizada tradicionalmente por ser un “sistema de empleo o de puestos”, pero de una elevada profesionalización.

Lo mismo ocurre en Dinamarca, donde los puestos de carácter directivo en la Administración Pública son reclutados exclusivamente por criterios de mérito, no dejando margen alguno a la discrecionalidad política. Mientras que el caso de Suecia tiene unos perfiles distintos por su singular modelo de Administración, con estructuras centrales muy delgadas y con un sistema descentralizado de agencias muy fuertes. La profesionalización en la cobertura de los puestos directivos es la regla, aunque en la década de los noventa se llegó a hablar de politización del modelo porque uno de cada cuatro Directores Generales tenía adscripción partidista, habitualmente al partido gobernante. En todo caso, una politización tibia, aunque no tenemos datos recientes.

En cualquier caso, todos esos modelos de alta dirección de tales países han tenido una influencia importante del *New Public Management* y, asimismo, del patrón de dirección pública profesional (*Top Management*) que tal modelo apadrinaba.

⁴ E. Schröter, “La politización de la función pública en Alemania. Retrato en tres dimensiones de la burocracia ministerial”, en G. Peters y J. Pierre, *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*, cit., p. 90 y ss.

⁵ Ver, por ejemplo, F. Merloni, *Dirigenza Pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, 2006.

2.3.- Modelo estadounidense de alta dirección pública: del “spoils system” al “merit system”. Los residuos del spoils system: los nombramientos políticos.

El caso estadounidense es singular. La Administración federal estadounidense se construyó en el siglo XIX a través del sistema de *spoils system* que puso en marcha la presidencia populista de Andrew Jackson (1828-1836). Como señalara Max Weber, el sistema giraba en torno a que quien ganaba las elecciones se “llevaba el botín”, todos los cargos y empleos públicos. Como dijo gráficamente este autor: “Este *spoils system* –la atribución de todos los cargos federales al séquito del candidato vencedor- significa desde un punto de vista de la formación de los partidos que estos (son) verdaderas organizaciones a la caza de cargos”⁶. Esta Administración de amateurs partía de la base de que para desarrollar funciones administrativas no se requerían conocimientos especiales, pero pronto el sistema derivó fácilmente en una corrupción galpante en el sistema administrativo estadounidense, algo a lo que no se le puso coto hasta la implantación definitiva del *merit system*. Inicialmente el sistema de mérito se crea con la *Pendleton Act* en 1883, que fue aprobada tras el asesinato del Presidente James A. Garfield en 1881 por un candidato a un empleo público que vio frustradas sus expectativas de nombramiento. Pero los puestos que se cubrían por ese sistema solo alcanzaban al principio al 10 por ciento del total, gradualmente se fueron incrementando hasta llegar a profesionalizarse el sistema del servicio civil federal tras la Segunda Guerra Mundial. No obstante, la parte alta de la Administración Pública siguió estando cubierta con criterios políticos (bolsa de *spoils system* que mantenía el Presidente de Estados Unidos y que llega hasta nuestros días, donde se reservan en torno a 3.000 niveles directivos o cargos de Agencias para nombramiento discrecional).

La creación del *Senior Executive Service* en 1978 profesionalizó en torno a ocho mil puestos de la alta Administración, pero creando una estructura de puestos fuera de la escala general. Esa reforma se llevó a cabo bajo el mandato del Presidente Carter, pero a pesar de ser cubiertos estos puestos con criterios de mérito hay algunas visiones críticas (como la de Guy Peters) con la creación de esta estructura directiva por encima de la escala de niveles de la función pública federal, pues supuso la adjudicación de mejores condiciones que el resto de la función pública, el relajamiento de algunas exigencias y la reserva de un diez por ciento de puestos a discreción de la política⁷. Pero, en cualquier caso, el sistema de reclutamiento se lleva a cabo por una Oficina independiente y tiene un enfoque claramente orientado a acreditar el mérito.

2.4.- Modelos de alta dirección pública profesional de corte anglosajón: Reino Unido y Nueva Zelanda.

El Reino Unido fue el impulsor, como se ha dicho de la Nueva Gestión Pública. La implantación de un modelo profesional de dirección pública se hizo en paralelo con el proceso de creación de agencias y de descentralización funcional, lo que facilitó la construcción del modelo de Acuerdos de Gestión. Su finalidad inicial fue criticada porque alteraba las bases tradicionales del *Civil Service*, pero a pesar de abrir determinados niveles directivos a la cobertura por externos (esto es, que no fueran *civil servants*) lo cierto es que no más del 15 o del 20 por ciento de los *directores ejecutivos de la estructura abierta* se cubren con personas que no sean funcionarios⁸.

⁶ Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1979, p. 1088.

⁷ Esta es la tesis de B. Guy Peters, en su trabajo “La politización en Estados Unidos”, en G. Peters y J. Pierre, *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*, pp. 158.

⁸ R. Gregory, “¿Ominosas esperanzas con transformaciones sutiles? La politización y la función pública en Nueva Zelanda”, G. Peters y J. Pierre, *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*, pp. 192 y ss.

En el Reino Unido se tiene una visión muy negativa de lo que es la politización de la función pública y de la alta función pública, sobre todo porque altera las bases tradicionales del modelo de *Civil Service* construido a partir de 1983 (Informe Northcote-Trevelyan) que se asientan sobre la profesionalidad e imparcialidad, o también denominada neutralidad de los *civil servants*. La carrera profesional en el Servicio Civil británico alcanzaba hasta el nivel inferior al Ministro (secretario Permanente). Ello sigue siendo, así, pero en la década de los ochenta y noventa del siglo XX se reinventaron las bases del modelo al crearse el *Senior Civil Service*. Uno de los elementos tradicionales de la alta función pública británica ha sido siempre “hablar claro al que manda”, y ello se considera que puede sufrir menoscabo si se erosiona la profesionalidad con elementos de discrecionalidad política en los nombramientos y ceses. Otro de los elementos importantes, especialmente tras el Informe Nolan de 1995 sobre “Normas de conducta en las instituciones públicas” fue la incorporación de los valores y de la ética pública al actuar de la función y dirección públicas.

Por tanto, la construcción de la *Open Structure* del *Senior Civil Service* se ha hecho también a partir de mimbres profesionales: los puestos directivos se cubren con criterios competitivos, mediante sistemas de acreditación de competencias y los nombramientos no tienen límite temporal siempre que se cubran los objetivos establecidos en los respectivos acuerdos de gestión⁹. Lo realmente importante en el proceso de creación de este *Senior Civil Service* articulado en torno a criterios de profesionalización, es que se trató de un *decisión política*; esto es, fueron los propios políticos gobernantes los que impulsaron primero la implantación de la Nueva Gestión Pública (Unidad de Eficiencia, creación de Agencias) y luego la construcción del SCS. Se trata, en efecto, de “un discurso del personal político y no de un discurso de los altos funcionarios: es un discurso nuevo sobre la administración, pero nuevo sobre todo porque no es de la administración”¹⁰.

El modelo británico de alta dirección profesional se expandió con fuerza en los países de la órbita anglosajona, especialmente en Australia, Canadá y Nueva Zelanda, también a partir de la década de los ochenta y noventa. El modelo neozelandés, por ejemplo, parte de la Ley del Sector Estatal de 1988 y extiende el nombramiento de los *Chiefs Executives* (altos directivos) de los departamentos ministeriales a través de procesos competitivos abiertos al exterior, lo que rompió de raíz el monopolio que la Comisión de Servicios estatales tenía en el nombramiento de esos cargos directivos, que recaía siempre en una élite funcional endogámica. Lo cierto es que, a pesar del carácter aparente de ruptura del modelo, en Nueva Zelanda la Nueva Gestión Pública “se ha fusionado bien con una Administración y función pública no partidista y profesional”¹¹ (p. 206).

Modelos de alta dirección pública profesional de corte continental europeo: Bélgica, Chile y Portugal.

Y, en fin, el modelo de dirección pública profesional se ha terminado también trasladando a algunos países de cultura administrativa continental marcados con el patrón francés, tales como Bélgica, Chile y, recientemente, Portugal. Este último caso lo trataremos en un punto posterior.

⁹ Un buen tratamiento del modelo de función pública y alta dirección en el Reino Unido desde el punto de vista evolutivo puede encontrarse en J. A. Fuentetaja Pastor, *Pasado, presente y futuro de la Función Pública*, Cívitas/Thompson, 2013, pp. 89 y ss. También reviste interés el tratamiento que se realiza de este tema en el libro de AAVV, *Nuevos tiempos para la función pública*, INAP, 2017, pp. 199-200.

¹⁰ Philippe Keraudren, *Les modernisations de l'Etat et le thatcherisme*, Bruylant, 1994, p. 175.

¹¹ Ch. Sausman, R. Locke, “La función pública británica. Examen de la cuestión de la politización”, G. Peters y J. Pierre, *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*, p. 206.

Bélgica impulsó una reforma administrativa de notable profundidad en el año 2000, mediante la que se denominó como “reforma Copérnico”, que estaba claramente inspirada en la ortodoxia de la Nueva gestión Pública. La pieza central de esa reforma fue, sin duda, la creación de SELOR (Oficina de Reclutamiento y Selección de la Administración Federal de Bélgica), que lleva a cabo un proceso de selección de candidaturas para los niveles directivos en función de perfiles de competencias previos establecidos en cada monografía de los puestos directivos y mediante pruebas de comprobación de tales competencias a través de sistemas alejados de los tradicionales existentes en la administración pública (*assessment center* o pruebas situacionales, entrevistas, etc.).

Ese sistema provee a la autoridad que debe proceder a los nombramiento de una terna de candidatos que acreditan las competencias más elevadas para el desarrollo de las funciones directivas del puesto directivo objeto de convocatoria y que por tanto el nombramiento definitivo deberá recaer en una de tales personas. Se despliega sobre un número de varios centenares de puesto directivos y garantiza que, al menos, tales nombramientos recaigan sobre aquellas personas que han superado unas pruebas de excelencia, lo cual puede predecir en principio un éxito en la gestión. El nombramiento es por un periodo de tiempo (cinco años) y el cese no puede ser discrecional. El punto débil del modelo radica en los acuerdos de gestión, donde no se ha conseguido apuntalar bien la definición de objetivos ni sobre todo el sistema de evaluación.

El caso de Chile es más atípico. La creación del modelo de Alta Dirección de Chile nació, al igual que en el caso belga, como una respuesta a determinados casos de corrupción. Su singularidad radica en que se cubren por este Sistema de Alta Dirección en torno a 1.100 puestos directivos que se corresponden con el primer y segundo nivel jerárquico de la estructura directiva, inmediatamente por debajo de los cargos de designación política. Estos puestos se cubren a través de un proceso de selección público abierto y competitivo, de amplia difusión. La pieza institucional clave el Consejo de Alta Dirección que procede a llevar a cabo las respectivas convocatorias. En el proceso se evalúan los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño del respectivo puesto. Realizado el proceso se proponen entre 3 y 5 candidatos idóneos, pudiendo el responsable nombrar a uno de ellos o declarar desierto el proceso con un máximo de dos oportunidades sucesivas. El nombramiento habitualmente es por tres años y puede ser prorrogado por dos veces sucesivas. Se suscriben unos denominados “Convenios de Desempeño Individual. La doctrina, entre ella Héctor Arámbula, ha calificado al modelo como de “mérito-confianza”, puesto que entran en juego, con diferente intensidad, ambos factores¹².

A partir de las conclusiones del Informe Engel que encargó la presidente Bachelet, se establecieron algunas mejoras en el sistema de mérito (por ejemplo, la supresión de los empleos directivos transitorios y temporales), pero a su vez se permite que la Presidencia de la República (algo que ha estrenado Piñera) disponga de una bolsa de unos 750 niveles directivos o superiores de determinadas instituciones (centrales o desconcentradas) en contacto con la política que provee discrecionalmente y de 12 altos directivos que puede nombrar también discrecionalmente en los primeros tres meses de mandato. Pero, en cualquier caso, siguen siendo niveles profesionalizados (de provisión por mérito) más de 1.000 puestos directivos de segundo o tercer nivel (lo que serían nuestras Direcciones Generales y Subdirecciones). La paradoja es que frente a ese proceso de profesionalización de la Dirección Pública, el servicio civil (la planta administrativa) está muy debilitada por la presencia de “contratistas” externos en número que supera el 50 por ciento de todos los

¹² H. Arámbula; *La profesionalización y el desarrollo de la Alta dirección en el sector público. Un estudio de caso: la experiencia del sistema de alta dirección pública en Chile*, Tesis doctoral, ESADE, 2016.

efectivos al servicio de la Administración chilena. Profesionalización de la alta Administración y desprofesionalización (relativa) del servicio civil a través de una planta paralela conviven en extraño maridaje.

3.- Algunas nociones sobre el sistema de alta función pública en Francia: empleos superiores y empleos funcionales.

No cabe duda que el modelo francés de alta dirección pública (“*alta función pública*”) presenta unas peculiaridades propias, dado que se encuadra en lo que se puede calificar como el modelo continental-burocrático de función pública. Aquí lógicamente solo se abordarán los aspectos más generales del modelo que puedan tener relación con nuestro objeto, para una ampliación del foco del problema el lector interesado puede acudir a la extensa bibliografía que trata esta cuestión, de la que en estos momentos me haré eco solo de algunos trabajos.

Como expuso en su día el profesor Gérard Marcou, “la alta función pública es una noción de tipo sociológico y una noción de tipo funcional que designa el nivel más alto de la jerarquía administrativa”¹³. En realidad esa noción nos sitúa topográficamente en los niveles más altos de la estructura administrativa, los que están en contacto epidérmico con el poder político, pero también –como se dirá de inmediato- en los *empleos funcionales* de la propia función pública, un concepto importante a nuestros efectos. Por consiguiente, estamos hablando de las posiciones más elevadas (realmente “empleos” en la terminología francesa) de la jerarquía de niveles administrativos de la Administración Pública francesa. Es, en suma, una noción organizativa con fuerte impronta en el régimen jurídico.

Además, hay que tener en cuenta que, desde la perspectiva sociológica, en Francia se produce por lo común una ecuación bastante fiel entre cuerpos de élite de la función pública y los niveles no solo directivos, sino en cierta medida también políticos e incluso empresariales. La práctica del *pantouflage* (el tránsito del sector público al privado) ha sido una tendencia desde los primeros momentos de la función pública (cuerpos de ingenieros) acentuada en las últimas décadas: los altos funcionarios franceses son muy codiciados por el sector privado¹⁴. Especialmente tras la Segunda Guerra Mundial y después de la institucionalización de la ENA (*École National d’Administration*), buena parte de la élites políticas y empresariales salen de la cantera de los altos cuadros, es lo que algún sociólogo francés, como Pierre Bourdieu, denominó “la nueva nobleza del Estado” (por cierto, republicano)¹⁵.

Pero, al margen de lo anterior, lo que sí es cierto es que la ecuación es correcta plenamente por lo que concierne a la alta función pública o a los empleos de alta dirección de la Administración Pública francesa, donde la selección de cuadros externos a la función pública es puramente anecdótica en los “empleos a discreción del Gobierno” e inexistente en el resto.

La alta función pública francesa se ha dedicado tradicionalmente a funciones de control y ejecución, pero tras la Ley Orgánica de Finanzas asumió también funciones de gerencia

¹³ G. Macron, “La función pública directiva de la Administración del Estado en Francia”, en M. Sánchez Morón, *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP, 2007, p. 17.

¹⁴ Ver, las interesantes consideraciones de Dominique Chagnollaud, “Du pantouflage ou la ‘descente du ciel’”, *Pouvoirs, L’ENA*, núm. 80, pp. 77 y ss.

¹⁵ P. Bourdieu, *La noblesse d’État. Grandes écoles et esprit de corps*, Minuit, 1989.

(dirección), lo que supuso una tibia entrada de la Nueva Gestión Pública en el cerrado sistema administrativo francés. Por consiguiente, se puede decir que esa alta función pública se encuadra en un modelo profesional-burocrático con algunas singularidades.

Para comprender bien el modelo se debe partir de la arquitectura de conceptos que configura la función pública, especialmente distinguir entre “cuerpo”, “grado”, “empleo” y “función”, pues el sistema normativo que regula en Francia los puestos directivos se caracteriza por su complejidad y por estar fuera de las estructuras corporativas y del sistema de ascenso allí previsto.

Y para ello se deben tener en cuenta los marcos normativos establecidos por la Leyes de función pública, ordenanzas (con fuerza de ley) y reglamentos, por ejemplo las siguientes (con las sucesivas y reiteradas reformas que se han llevado a cabo):

- Ley 83-634 de 1983 Derechos y obligaciones funcionarios
- Ley 84-16 de 1984 Función Pública del Estado
- Ley 84-53 1984 Función Pública Territorial
- Normativa aplicable a la ENA
- Normativa aplicable a los Cuerpos de Ingenieros
- Disposiciones especiales sobre cuerpos de élite

Dentro del panorama institucional de la alta función pública destaca el sistema de grandes cuerpos y de grandes escuelas, muy típico del modelo de función pública francés. Las élites administrativas se extraen de un sistema de acceso muy competitivo y exigente que consiste, principalmente, en el ingreso de los aspirantes tras la superación de un concurso (lo que en España se llama “oposición”) en la Escuela Nacional de la Administración o en el Instituto Politécnico¹⁶. De estos centros selectivos-formativos, dependiendo de los resultados de ambos procesos, los aspirantes se integran en determinados cuerpos de élite de la Administración central francesa.

Por ejemplo, veamos un listado de algunos de los Cuerpos que se reclutan por medio de la ENA:

- Consejo de Estado
- Inspección General de Hacienda
- Tribunal de Cuentas
- Inspección General de Asuntos Sociales
- Inspección General de Administración
- Cuerpo Prefectoral (Prefectos y subprefectos)
- Cuerpo Diplomático
- Administradores civiles

¹⁶ Sobre la alta función pública francesa puede consultarse: M-C, Kessler, *Les grands corps de l'État*. PFNSP, París, 1986; y AAVV, *La Haute Administration et la Politique*, PUF, 1986.

Por su parte, los Cuerpos Politécnicos son los cuerpos de Ingenieros del Estado, que son por cierto los más antiguos de la Administración e integran también la alta administración, cubriendo los empleos técnicos y directivos en Ministerios técnicos y en servicios periférico. Se seleccionan por los Institutos Politécnicos, y entre ellos podemos citar algunos como los siguientes:

- Ingenieros de Minas
- Ingenieros de Armamento
- Ingenieros Caminos
- Ingenieros Forestales
- Ingenieros Hidráulicos

Para comprender cabalmente la alta dirección pública en Francia hay que hacer mención a lo que se conoce como “empleos superiores”, que son una suerte de cargos que están fuera de la horquilla de empleos de cada cuerpo y que su nota característica es que son “empleos a discreción del Gobierno” (lo que aquí denominaríamos como de libre nombramiento y remoción). Son niveles jerárquicos superiores de la Administración en por debajo de los estrictamente gubernamentales (Presidencia/Ministros/Secretarios de Estado).

Estos empleos superiores están regulados en sus trazos básicos por la legislación de función pública, pero son estructuras organizativas de la alta Administración y en contacto epidérmico con la política (lo que en España se denominarían como “altos cargos”). El nombramiento, tal como decía, es discrecional por el Gobierno, pero la determinación de cuáles son esos empleos superiores se reenvía a lo que se establezca por medio de un Decreto (de 1985) donde fija el perímetro exacto de los empleos superiores y su denominación.

Cabe el nombramiento de “externos” para el desempeño de tales niveles directivos o empleos superiores, pero en la práctica es algo absolutamente extraño, lo habitual es que se provean entre altos funcionarios de la Administración del Estado.

Algunos ejemplos de esta figura de “empleos superiores a discreción del Gobierno” son, según el Decreto citado, los siguientes:

- Directores Generales
- Comisarios Generales, Delegados, Secretario General Gobierno
- Prefectos
- Jefe Inspección General
- Rectores

A pesar de representar cargos o empleos superiores a discreción del Gobierno, lo cierto es que en Francia es absolutamente inhabitual que con un cambio de Gobierno se cese a todo el personal que ocupa posiciones directivas, suele haber cambios (de mayor o menor intensidad en función del tipo de Gobierno que se configure) en las altas posiciones de la Administración del Estado, pero también hay una notable continuidad, incluso en estos niveles directivos que están en contacto más estrecho con la política, lo cual denota una

estabilidad (relativa) de la alta dirección pública y un marcado sello de profesionalidad, aunque se conjugue con elementos de discrecionalidad. Otra peculiaridad del modelo francés de alta Administración son los Gabinetes, pero estas estructuras, al ser de apoyo a la política, no nos interesan en estos momentos; pero se trata de estructuras densas en número y con fuertes atributos que en no pocas ocasiones interfieren la actuación de los empleos superiores o funcionales de la alta función pública.

Los datos que aporta del profesor Macron en un trabajo publicado por el INAP en 2007 en relación con el número de empleos superiores en la Administración Pública francesa son los siguientes:

CUADRO DE CARGOS DIRECTIVOS EN FRANCIA: TOTAL 547	DIRECCIÓN PÚBLICA SUPERIOR (DECRETO DE 1985)
Directores de la Administración Central y asimilados	208
Jefes titulares de misión diplomática con rango de Embajador	180
Prefectos	128
Rectores académicos	31

Por su parte, junto a tales empleos superiores se encuentran *los empleos funcionales*, que se podrían calificar igualmente como empleos a discreción de la autoridad política o gubernativa correspondiente, pero que en este caso las remociones en los supuestos de cambios de Gobierno son de mucho menor intensidad todavía que las existentes en el nivel de empleos superiores. Muchos de ellos son también puestos directivos de segundo nivel o direcciones territoriales de la Administración periférica francesa, todavía fuertemente implantada en Francia.

La nota característica de estos empleos o cargos es que en el empleo de dirección la función está vinculada al cargo. Los cargos de dirección son, por tanto, cargos funcionales. Y, una vez nombrado para ese empleo, el funcionario queda en situación de servicios especiales respecto a su cuerpo. Como ya se ha dicho, cabe el cese, pero no es práctica ordinaria. Y algunos ejemplos son: Jefe Servicio; Director Servicios periféricos, etc.

Son, sin duda, muchos más numerosos que los empleos superiores, pero en este caso la reserva a funcionarios públicos es absoluta. Una estimación de este número de empleos funcionales la llevó a cabo en el trabajo citado el profesor Macron. Y los datos que proporcionó en su día son los siguientes:

Otros cargos (empleos) de Dirección de la Administración francesa (central)	Son puestos directivos de segundo nivel o técnico-burocráticos, aunque de importancia estratégica
Directores Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Servicio	792
Jefes de Servicio de Inspección General	23
Tesoreros	110
Jefes de Servicios periféricos de la Administración estatal	2.101
TOTAL	3.026

En fin, como rápida conclusión del singular modelo de alta dirección pública francés, cabe destacar telegráficamente los siguientes puntos:

- El sistema se asienta sobre un modelo de selección de altos funcionarios muy exigente que combina una fase de reclutamiento y selección (concurso), con pruebas muy específicas y alejadas completamente de las exigencias de “memorización”, que son capaces de extraer el talento de la sociedad e incorporarlo a la alta función pública¹⁷.
- Esas pruebas de acceso dan entrada a las escuelas de especialización, de donde saldrán –como se ha visto– aquellos candidatos que nutrirán los grandes cuerpos del Estado.
- La ENA, por ejemplo, es una escuela “aplicativa” con un largo período de formación (en torno a dos años y medio), pero a su vez es una “escuela de socialización” y “competitiva” en la medida en la cual el número de promoción es importante para nutrir o elegir los cuerpos más codiciados de la alta función pública (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección de Finanzas, etc.).
- La alta función pública francesa tiene un fuerte prestigio social, pero también es objeto de no pocas críticas por su exacerbado elitismo (los “mandarines” de la República francesa), ya que impregna no solo la alta función pública, sino también la política y la propia economía.

4.- Breve descripción del modelo de alta dirección pública de Portugal

A pesar de algunos intentos previos por corregir la situación, Portugal ofrecía un claro escenario de politización de la alta administración hasta 2011. Es, entonces, cuando el Memorándum de rescate (2011) de la *Troika* exige reformas profundas en la Administración pública portuguesa como un paso necesario para homologar al país con el resto de democracias avanzadas y apostar claramente por la eficiencia de la gestión en su sector público.

Y una de las reformas que, precisamente se llevó a cabo fue la de la alta administración. Con esa reforma que se puso en marcha en 2011 se perseguía principalmente profesionalizar los niveles directivos de la Administración Pública y sustraerlos a la ocupación o cobertura exclusivamente por criterios políticos. Tomando como referencia lo que se había hecho en algunos países de la órbita anglosajona (no se olvide que Portugal siempre ha tenido una influencia británica considerable) y con un previo proceso de análisis de la situación, el paso dado no fue excesivamente complejo, puesto que consistió preferentemente en la modificación puntual de una Ley y en la inserción en los procesos de nombramientos de personal directivo de primer y segundo nivel de exigencias relativas al mérito y a la acreditación de competencias profesionales de las personas que concurrían a tales procedimientos de provisión.

Las reformas legales y su alcance fueron, a grandes rasgos, las siguientes:

¹⁷ Una buena descripción del modelo de acceso a la ENA y a la alta función pública en Francia se puede encontrar en AAVV., *Nuevos tiempos para la función pública*, cit., pp. 42 y ss.

- Por un lado, la aprobación de la Ley 64/2011, de 22 de diciembre, de modificación del sistema de provisión de cargos de Dirección Superior y creación de la CRESAP (Comisión de Reclutamiento y Selección para la Administración Pública).
- La aprobación en 2012 de un Decreto-Ley que regulaba, asimismo, el sistema de nombramiento o designación de los Directivos de empresas públicas y entes del sector público (que requerirán a partir de entonces, como paso previo, un informe evaluación CRESAP sobre tales nombramientos)
- En el año 2015, como fruto de la experiencia adquirida hasta entonces, se llevo a cabo una primera reforma en profundidad del marco normativo regulador de la profesionalización de la Dirección Pública en Portugal, por medio de la Ley 128/2015, de 3 de noviembre, por medio de la cual se procede a la reforma de algunos aspectos de la Ley 64/2011.

En todo este marco normativo conviene destacar la especial transcendencia de la creación de la CReSAP como institución clave para impulsar el proceso de profesionalización de la Dirección Pública Superior en la Administración portuguesa: Veamos, a grandes rasgos, cuál es su diseño institucional, pues sin duda representa un modelo sobre cómo configurar una institucionalización de un órgano de garantía y seguimiento del proceso de profesionalización de la Alta Dirección Pública en un país determinado¹⁸.

La regulación legal de la CReSAP, en lo que a composición respecta, es la siguiente:

- Presidencia
- Vocales Comisión (permanentes y no permanentes), entre un mínimo de 3 y un máximo de 5
- Peritos, entre 30-50, que se crea una Bolsa para poder llamar a alguno de ellos en función del tipo de proceso selectivo de que se trate.

En relación con el Estatuto de la CReSAP, cabe poner de relieve que los miembros de la Comisión se nombran por el Gobierno, pero previo aval parlamentario. Las notas características de esta Comisión, según el diseño legal son las siguientes:

- Independencia,
- Imparcialidad
- Y rigor

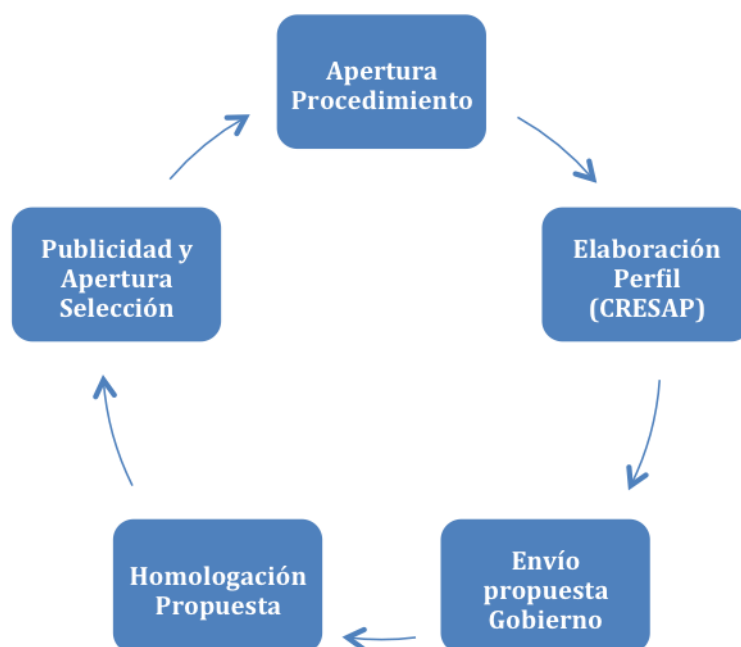
¹⁸ Sobre el modelo portugués, pueden consultarse: AAVV, *Nuevos tiempos para la función pública*, cit.; y J.E. Soriano y J. Bilhim, “La racionalidad política y técnica en la selección de la alta administración y gestión pública portuguesa: una experiencia útil para España”, *El Cronista*, núm. 38. También tiene mucho interés la entrevista a quien fuera su primer Presidente, Joao 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.

El período de mandato (general) es de cuatro años quizás excesivamente corto para las funciones asignadas y, sobre todo, para aislarlo de los ciclos políticos y de las influencias mayores o menores de la política que, guste más o guste menos, siempre son inevitables en este tipo de órganos que participa en procesos tan sensibles políticamente hablando como son los de designación de altos directivos de una determinada estructura gubernamental.

La CReSAP dibujó asimismo, una “Visión” muy precisa de lo que es su propia organización. Conviene resaltar cuál es tal visión porque marca precisamente el alcance de su papel institucional y la trascendencia de su misión:

La CReSAP aspira a que los cargos directivos de la Administración sean elegidos en función exclusivamente de sus méritos. Se trata de identificar entre todos los candidatos aquellos que sean los más capacitados (aptos y cualificados) para liderar la introducción de buenas prácticas de gobierno

La propia CReSAP, sobre todo tras la reforma de 2015, dibujó de forma precisa el ciclo de inicio de un procedimiento de acreditación de competencias directivas y de elaboración de propuestas de candidatos que ofrecieran garantías profesionales para el desarrollo de los puestos directivos. Inicialmente era el Gobierno o el Ministerio de turno quien definía el perfil del puesto directivo, mientras que la función de la CReSAP era exclusivamente ejecutar ese proceso. Pronto se advirtió que ese sistema daba lugar a ciertas patologías y que era mucho más objetivo que la elaboración inicial del perfil correspondiera al Ministerio, mientras que la CReSAP actuaba de órgano de homologación (o corrección, en su caso) de tal propuesta, evitando así la configuración de monografías *ad hoc* que pudieran viciar los procesos competitivos. Así se diseñó finalmente este proceso inicial en los siguientes términos:



La metodología que sigue la CReSAP en esos procesos de selección de personal directivo es la de llevar a cabo un sistema de acreditación de competencias que gira en torno a los siguientes ejes:

- El modelo seguido inicialmente es el *Personal Profile Analysis-Thomas International*, porque según los documentos consultados de la propia Comisión (en especial, sus diferentes Memorias) ofrece consistencia y validez predictiva (CRESAP, 2015)
- Se busca, sin duda, un perfil de Liderazgo en todo el proceso de identificación de competencias personales adecuadas al perfil del puesto directivo a proveer, y para ello se trabaja con 12 competencias o criterios
- Por ejemplo, en el cargo o puesto de Director General se priman algunas competencias, tales como que sean personas asertivas, determinadas, pero también con capacidad de influir a los demás e implicarlos; esto es, con un fuerte componente de ejemplaridad profesional y capacidad de liderar personas.
- En los puestos directivos de segundo nivel se valoran más aquellas competencias técnicas, la creatividad, el conocimiento y manejo de los procedimientos, poniendo especial énfasis en la obtención de resultados, sin que ello implique desconocer otras competencias directivas que también deben acreditarse.



Algunos criterios de selección son, por ejemplo, los siguientes:

- Liderazgo
- Colaboración
- Motivación
- Orientación resultados, al ciudadano, al servicio público

Y entre las competencias clave se pueden enunciar las siguientes:

- Equilibrio emocional
- Agradabilidad

- Sociabilidad
- Adaptación al cambio

A grandes rasgos y sin entrar ahora en detalles que no interesan, cabe señalar que el procedimiento se inicia, tras la convocatoria pública, mediante la realización, por vía telemática, por todos los aspirantes o candidatos de un *Cuestionario de autoevaluación curricular*.

Una vez cumplimentado este, se procede a su análisis y se elabora lo que se denomina como “Lista Corta”, que es el número de personas aspirantes que pasarán a realizar la Entrevista, que es la fase clave del proceso, pues a partir de ella la CRESAP propone una terna de candidatos a cada puesto directivo y, a partir de ella, se lleva a cabo el nombramiento discrecional por la autoridad política.

Los principios de selección que utiliza la CReSAP en todos y cada uno de los procedimientos de cobertura de puestos de naturaleza directiva, son los siguientes:

- Rigor
- Neutralidad-Imparcialidad
- Independencia
- Sigilo y discreción

De acuerdo con quien fuera el primer Presidente e impulsor de la CReSAP, Joao Bilhim, en tales procesos de acreditación de competencias, se utilizan seis competencias clave, que son las siguientes:

- Capacidad de Iniciativa
- Sensatez
- Talento resolutivo
- Negociación
- Liderazgo
- Innovación

La vida institucional hasta la fecha de la CReSAP se puede dividir, un tanto arbitrariamente, en *Tres períodos*, en función de sus respectivas presidencias. A saber:

- 1) Formación y asentamiento: Joao Bilhim
- 2) Interinidad: Margarida Provença
- 3) Actual: Maria Neves Murta Ladeira

A pesar de que, tal como se decía, un órgano o institución de tales características y que despliega sus funciones sobre un espacio tan sensible de las relaciones entre política y gestión está siempre sujeto, directa o mediatamente a presiones políticas, y a pesar también de que las ha habido y las habrá. El mayor éxito del modelo de alta dirección

profesional en Portugal fue su puesta en marcha y, asimismo, su continuidad. Lo cual, partiendo de donde se partía, es un ejemplo a seguir.

Bien es cierto que faltan piezas sustantivas en el diseño institucional portugués, la más evidente es la inexistencia de un exigente acuerdo de gestión que sea objeto de evaluación periódica, pero no es menos cierto que la profesionalidad del modelo de alta dirección se consigue al menos en dos de sus elementos sustantivos, como es el reclutamiento de los directivos públicos a través de un sistema de mérito (lo que en España serían las Direcciones Generales y las Subdirecciones Generales de los departamentos ministeriales), con el control asimismo de los nombramientos de directivos del sector público institucional (mediante informe preceptivo, a efectos de evitar la arbitrariedad en tales casos); y, en fin, la garantía de estabilidad de los nombrados (por un período de cinco años, prorrogables), con lo cual se consigue la continuidad de las políticas públicas del Estado, independientemente de la rotación gubernamental o, al menos, que los cambios en la orientación de tales políticas públicas no sean bruscas modificaciones derivadas de los cambios de humor de una política en no pocos casos escasamente reflexiva (cuando no ocurrente) sobre las consecuencias de sus decisiones.

Un gran paso adelante, que sin duda muestra un camino a seguir o, al menos, a valorar. Ya quisiera el sector público español homologarse a este incipiente sistema de alta dirección pública. Decididamente, también en esto nos hemos quedado atrás. Y lo peor de todo es que nadie en la política española (de fuerte componente autista) se da por aludido.

SEGUNDA PARTE.-

LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: CAUSAS Y ESTADO ACTUAL DE UN MODELO ALTAMENTE COLONIZADO POR LA POLÍTICA.

1.- A modo de Introducción: la situación de la alta dirección en España.

Tal como indicaba al principio de este estudio, vuelvo, en efecto, 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 profesional¹⁹. Lo que sí quiero dejar constancia aquí es del evidente desinterés 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 once 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. Se abría un horizonte de esperanza que, años después, se ha mostrado falso. La alta dirección pública en España sigue siendo pasto de las clientelas políticas, casi sin excepción.

Vista la regulación de directivos públicos profesionales que llevara a cabo el EBEP desde la atalaya de 2018, la verdad es que todo fue un espejismo pasajero generador de falsas expectativas, que introdujo además una compleja y poco depurada figura, así como 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. En efecto, desde la política no se ha prestado la más mínima atención a la hora de explorar el sentido y finalidad que esa figura de la Dirección Pública Profesional podía tener, incluso para mejorar la forma de hacer política. Tal como se ha visto, en otros países la profesionalización de la alta Administración se ha ido haciendo realidad, entre nosotros no pasa aún de ser un pío deseo.

Sí es cierto que en algunos textos normativos recientes (especialmente en algunas leyes de Comunidades Autónomas y reglamentos locales) se ha terminado reflejando esa figura, pero lo ha sido a través de desdibujar sus perfiles profesionales más básicos, lo que fácilmente la ha transformado en mera coreografía o, peor aún, en un simple remedo para pretender justificar 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 o designados tengan la condición de funcionarios (del Grupo de Clasificación A1). Pero, cumplida esa exigencia, 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 política con dirección pública, ya no hay quien

¹⁹ El primer de una larga serie que publiqué sobre este objeto fue el siguiente: “Política y Administración: Los puestos de designación política en las Administraciones Públicas”, *RVAP* núm. 32, 1992. A este siguieron varios artículos y, sobre todo, libros sobre ese mismo objeto (la dirección pública). Algunos de ellos se recogen en notas posteriores.

permanezca en su puesto. Los directivos públicos en España, a diferencia del resto de las democracias avanzadas, 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 padecen 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 o durante el tiempo que el partido político de turno aguanta en el poder. No hay nada que contar de nuevo, por tanto. Al menos nada que suponga un cambio relevante, 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 sobre cómo está la situación del problema en España, cuya parálisis institucional conforma un preocupante cuadro de inexistencia (o de pura anomia) de procesos de transformación en el sector público, sí que trataré de las dificultades que conlleva en nuestro país implantar esta institución. 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 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 mentirada.

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 dejarnos en ridículo (aunque a nadie importe), tal como ha quedado acreditado en la primera parte de este trabajo: En efecto, cabe constatar 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, conforme analizó en su día Koldo Echebarría. Somos, como también describí hace unos años (2006), un país con un fuerte *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 esta parte del trabajo tiene, salvo en su parte final, un enfoque altamente crítico hacia la mala política, frente a todo que tiene que ver con las prácticas de clientelismo 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.

2.- ¿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 o del sindicalismo más estrecho no se atenúen y todos esos actores que juegan en el terreno institucional público no interioricen la importancia que tiene una figura de la dirección pública profesional (DPP, en lo sucesivo) como “intersección” o “engranaje” entre la política y la gestión. Se trata, efectivamente, de evitar que la franja directiva del sector público (lugar de importancia estratégica evidente) siga estando capturada por la lógica política o corporativa, sino que se mueva con autonomía de gestión bajo criterios profesionales en ese entorno nuclear en el que debe situar su acción pública.

Las dificultades de la profesionalización del estrato directivo son evidentes, como lo fueron en su día cuando de profesionalizar la función pública se trataba. Los espacios ocupados por la política en un sistema de “Administración patrimonial o clientelar” no son fáciles de desocupar, requieren tesón y tiempo, como así ha demostrado la historia de otros países. En efecto, 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, profesionalizar la dirección pública representa un menor campo de juego para la discrecionalidad política, mientras que, por otro, conlleva implícito una lógica “discrecional” de provisión de puestos directivos sustituyéndola por la aplicación del principio de mérito, un proceso que rompe la tendencia corporativa y dota a la función directiva de sentido propio. La construcción, en palabras de Francis Fukuyama, de una *Administración impersonal* como base del Estado democrático²⁰, es una de las debilidades más consustanciales a la Administración española, especialmente (aunque no solo) en todo lo que tiene que ver con la alta dirección pública, espacio siempre preñado por la política.

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*”²¹.

Muy 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”²². 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

²⁰ Ver, en concreto: *Orígenes del orden político y Orden y decadencia de la política*, Deusto, 2016.

²¹ M. Weber, *Escritos políticos*, Alianza Editorial, 2008, pp. 106-107. La letra cursiva del texto está así en el original.

²² M. Ostrogorski, *La democracia y los partidos políticos*, Trotta, 2008, p. 62.

forma magistral recientemente por Peter Mair²³. En palabras de este autor, “el clientelismo político resulta ser la única de las funciones claves que los partidos siguen realizando”²⁴. Así no cabe extrañarse de que los partidos hayan reducido su presencia en la sociedad en general y se hayan convertido en parte del Estado. La 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 –en palabras de Francisco Longo- de la confianza política como argamasa de una relación inquebrantable entre político (quien designa) y cliente (designado). Tal vez esta pésima comprensión de lo que sea la política esté desgastando la legitimidad de esta hasta extremos pocas veces conocidos en la historia reciente. No obstante el tema adquiere gravedad especial en aquellos países que no hemos sabido poner claramente límites institucionales a la penetración de la política (o tales límites son formales o cosméticos), puesto que esos apetitos de poder, que son consustanciales a cualquier partido político en cualquier país, no encuentran en España freno institucional alguno. Pocas diferencias hay (aunque algunas sí que son importantes) entre el modo de hacer política en Canadá, en Dinamarca o en España, lo que marca las distancias entre uno y otro país es la arquitectura institucional, la cultura institucional existente y, sobre todo, los frenos que representa ese marco institucional a la hora de ejercer la política. Un testimonio elocuente de que la política es igualmente dura en uno u otro contexto es, por ejemplo, el de Michael Ignatieff referido a Canadá²⁵. O la misma serie televisiva de *Borgen*. Las diferencias entre unos y otros países están, al menos en este campo, en la madurez o no de un sistema institucional que genere valores y reglas, poniendo por tanto límites al poder y reduciendo el perímetro de los públicos “a discreción” del Gobierno. No hay otra vía.

En efecto, el espacio 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 o institucionalizar* la alta administración, estableciendo así criterios profesionales para la cobertura de determinados puestos públicos de especial relevancia estratégica, pues sin tales estructuras directivas profesionales la propia política padecerá en sus resultados

En cualquier caso, este es un proceso muy desigual según países. Mientras en algunos casos, como se verá, la alta administración se ha movido siempre bajo los parámetros de vigencia efectiva del principio de mérito, en otros países se ha caminado (nunca sin dificultades) de un modelo de *spoils system* en la alta Administración a otro de *merit system*, y, en fin, también hay ejemplos de “apertura” de los niveles de la alta Administración a actores externos, cuando anteriormente ese espacio estaba blindado para los intereses corporativos. Ha habido, por tanto, ejemplos de todo tipo. Pero, por lo común, la profesionalización se ha ido imponiendo frente a la anterior omnipresencia de la política. Insisto, no sin batalla, tampoco sin tensiones. Y, en no pocas ocasiones, tras un largo

²³ *Gobernando el vacío*, Alianza Editorial, 2013.

²⁴ *Gobernando el vacío*, cit. pp. 105-106.

²⁵ M. Ignatieff, *Fuego y cenizas. Éxito y fracaso en la política*, Taurus, 2014. Muy clarificador al respecto es el siguiente testimonio del autor allí recogido: “Cuando uno está en la oposición, todo lo que tiene para animarle a seguir son los fieles del partido. No hay cargos que distribuir, no hay victorias legislativas ni reuniones con los líderes del mundo que contar” (pp. 116-117).

período de asentamiento del principio de mérito frente a la discrecionalidad política absoluta.

¿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 que concluya 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 raíces²⁶. 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. La ausencia de una DPP 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) sellada por la lógica del reparto de prebendas y ausencia absoluta de un sentido de mejora de las instituciones o de lo que el profesor Hugh Hecló denominó “pensar institucionalmente”. En palabras de este autor: “Nuestro actual peligro no radica tanto en el exceso de pensamiento institucional como en su insuficiencia. La mente moderna ha perdido su equilibrio en lo que respecta a las instituciones”²⁷. Y esa frase estaba construida como crítica frente al estado de cosas existente entonces (2010) en Estados Unidos, ¿qué no habría dicho de la situación española! Es esta, realmente, una de nuestras grandes carencias: quiénes están en las instituciones no piensan institucionalmente, sino en su propio partido, en sus seguidores o en sí mismos. Dura realidad.

Hoy por hoy resulta difícil que emerja una política inteligente encaminada a abandonar de una vez por todas 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, tiene una explicación preferentemente (aunque no exclusivamente) política y de patología cultural, aunque no cabe eludir –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 extraer 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 miles de puestos de niveles directivos (altos cargos) en las administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas o entidades locales), también de colonización de los puestos directivos del sector público institucional e, incluso, de las autoridades “independientes”, incluyendo en esas esferas todos los puestos de la alta función pública (personal de libre designación), pues en todos esos casos la designación política o la libre designación, sin exigencias de ningún tipo (salvo excepcionalmente algún requisito) es la pauta. Y no entremos en el turbio apartado del personal de “asesoramiento y confianza política” (personal eventual), una figura bastardeada por la política y que agrupa también a miles de personas que viven “enchufadas” al presupuesto público, algunas de ellas sin desempeñar funciones de valor añadido en sus organizaciones públicas.

²⁶ 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.

²⁷ H. Hecló, *Pensar institucionalmente*, Paidós, 2010, p. 311.

Nada parecido existe en nuestro contexto comparado. Nada igual hay en las democracias europeas, al menos en términos comparativos. 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 (entre 2.000 y 3.000 puestos directivos) 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 o acólitos al nuevo mandatario. Solo la regulación de las denominadas autoridades “independientes” ha conseguido establecer un límite temporal de blindaje de los cargos públicos de primer nivel 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. Una solución a estudiar para implantar la DPP.

Por tanto, conviene dejar claro que –algo sobre lo que insistiré en estas páginas, con la finalidad de que se vea la magnitud del problema- nuestras cifras de politización de la alta administración, cuantitativamente hablando, no tienen parangón 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 (les quita “sillas” o “poltronas”, como se dice gráficamente en Italia), los sindicatos del sector público porque no entienden ni comparten la institución de la DPP 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 y al que se le pueden arrancar concesiones más fácilmente). 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 ámbitos²⁸, algo que es objeto de tratamiento en estas páginas en un epígrafe posterior. 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 o de malas prácticas.

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

²⁸ Una interesante aportación inicial en esta línea puede hallarse en: AA.VV., *Nuevos tiempos para la función pública*, INAP, Madrid, 2017. Más recientemente, aún como borrador de trabajo, se ha elaborado un interesante documento que tiene por objeto una “Proposición/Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Personal Directivo de la Administración General del Estado y del Sector Público Institucional estatal”, que se comentará a grandes rasgos –tal como se decía- en un epígrafe posterior de este mismo trabajo.

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 del sector público 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.

Esa tendencia no representa 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; pues todo partido –en palabras de este autor- “aspira como tal al poder, es decir, a participar en la *administración* y, por tanto, a influir en la adjudicación de cargos”²⁹. En nuestro caso es más grave: esa “influencia” se convierte en absoluta decisión o regla general. No es un problema de (malas) prácticas, es una cuestión de (amplio) perímetro. Dicho de otra manera: ¿Qué espacio deja el sistema normativo-institucional para ser ocupado por la política bajo criterios exclusivamente políticos y ajenos, por tanto, al principio de mérito?

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 (disciplina 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)³⁰. En términos intuitivos cabe formular, no obstante, esa hipótesis. Son, como señalaba anteriormente, 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 –sobre todo por la densa y extensa planta de niveles de gobierno territoriales- nuestra politización es más intensiva. Los números que se pueden traer a colación son escandalosos, por mucho que a nadie escandalicen. Los niveles directivos y puestos de trabajo de la alta función pública o del empleo público que se cubren por nombramiento discrecional o por libre designación en todo el sector público español pueden superar con creces cifras de cinco dígitos. 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 calidad³¹.

²⁹ M. Weber, *Escritos políticos*, Alianza Editorial, 1991, p. 157.

³⁰ A. Mesa del Olmo, *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca, Siglo XXI*, 2000; J. Matas Dalmases, *Las élites políticas de la Administración: los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*, CEDECS, 1996; S. Parrado Díez, *Las élites de la Administración estatal (1981-1992)*, IAAP, 1996.

³¹ 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

Quien piense que no disponer de profesionales en la dirección pública y prevalerse 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, regulares o malos, cuando no catastróficos.

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 adquirido 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 grave 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*³²- 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”. Lo que empezó siendo un endémico problema de caciquismo político, denunciado en su día por Joaquín Costa, Ricardo Macías Picavea o Ángel Ganivet, entre muchos otros, se mutó con el paso del tiempo en un clientelismo atroz. Como ha expuesto el antropólogo González Alcantud, frente a ese caciquismo o clientelismo de nuevo cuño, “la clásica división izquierda/derecha se muestra inoperante”. Todos actuaron igual a lo largo de los siglos XIX y XX (también en el siglo XXI), en cualquier clase de régimen político y en cualquier gobierno: “esas ‘fidelidades’ traspasan las ideologías externas: son la ideología *per se*³³”. Así, como también reconociera Robles Egea en su excelente contribución a ese libro colectivo, “las estructuras clientelares han demostrado una enorme capacidad de adaptación” que se asemeja a la del camaleón”, pues se plasmó también en el sistema político de la II República. Y, es más, “este clientelismo de la II República inaugura un

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 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. Algunas referencias muy incidentales al estado actual de la dirección pública y a la fuerte presencia de la politización en la alta Administración se contienen en el reciente trabajo de Salvador Parrado, “De las reformas de la austeridad a las reformas de la calidad: las Administraciones españolas a debate”, en V. Lapuente (Coordinador), *La calidad de las instituciones en España*, Círculo de Empresarios 2018, especialmente pp. 169 y siguientes. Tiene interés, asimismo, el estudio introductorio del propio V. Lapuente en esa misma obra: “España en el diván”, donde se tratan algunas de las causas que explican el retraso institucional secular de este país, aunque al final del estudio, tal como se pone de relieve más adelante, también se hacen algunas propuestas.

³² Robles Egea (director), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Editorial Siglo XXI, 1996, p. 250.

³³ “Jerarquía versus igualdad: el clientelismo político mediterráneo desde la antropología”, en *Política en penumbra*, cit., p. 36.

modelo de clientelismo que resurgirá (añado, con fuerza) después de la muerte de Franco, ya en una España que podemos considerar estable democráticamente”³⁴.

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. En España hay ya un amplio número de economistas que ponen el acento en la importancia de la calidad institucional del sector público para el desarrollo del país. La reciente obra de Carlos Sebastián³⁵, 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 funciones directivas o, en el mejor de los supuestos, aunque sean profesionales, han sido 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 (o varios mandatos) de ejercicio de funciones directivas. Otros se forman en desarrollo directivo, en no pocos casos también “subvencionados” 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 un cambio de gobierno.

No obstante, estos casos de aprendizaje acelerado o de compromiso formativo en ámbitos de dirección pública son todavía la excepción. El nombramiento político parece ungrir a esas 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.

³⁴ “Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX”, *Política en penumbra*, cit., pp. 229 y 250.

³⁵ C. Sebastián, *España estancada*, Galaxia Gutenberg, 2016.

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 más 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 (ingenieros, arquitectos, juristas, economistas, etc.). 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 hasta ahora (siempre puede haber sorpresas), 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 por el que se le había dado de alta en la Seguridad Social, 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 española (sea cual fuere su composición ideológica o territorial) 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 Naim³⁶, 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 una dirección pública que en España (en especial en determinadas instituciones) se asemeja cada vez 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”, idea que proclamamos por doquier y llenamos los boletines oficiales de leyes que la enuncian. Algo imposible de lograr con tales mimbres. De allí no puede salir nunca una política inteligente ni un buen gobierno, 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 no hay realmente gobiernos de coalición, sino que 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. Todo lo más, siguiendo algunas prácticas fracasadas, algunos gobiernos “de agregación” incorporan cuotas de cargos públicos en los departamentos representando a las fuerzas de la coalición, como una suerte de “espías”. Y esa ausencia de cultura de

³⁶ Ver su obra *El fin del poder*, Debate, 2013.

coalición 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 entre 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 efectivamente para desarrollar las funciones del puesto directivo 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 hay una publicidad, pero que es meramente formal.

Lo cierto es que la mala política es incapaz de comprender 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 en el diario *El Periódico*. Probablemente ese político que invocaba que ese "dedo democrático" era un perfecto ignorante de la ciencia de la gobernación y del progreso que en los países realmente democráticos se había producido 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 detuvo en el siglo XIX o tal vez antes. Ya se sabe, la ignorancia es atrevida. Pero cuando de gobernar se trata, hacerlo de forma grosera o estúpida 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. El sector público no actúa allí de tractor del desarrollo económico y social, sino de puro freno de mano. Y eso también retrasa el crecimiento económico, hunde la competitividad y es caldo de cultivo para desarrollar sociedades clientelares, cuando no (en el peor de los casos) pista de aterrizaje para que la corrupción pueda asentarse.

No es baladí precisamente que en el último estudio sobre Calidad de los Gobiernos Regionales en la Unión Europea publicado por la Universidad de Gotemburgo que se proyecta sobre 2017, sea el País Vasco la Comunidad que ofrece unos estándares más elevados, muy distanciada por cierto de las otras Comunidades industriales y de las más pobladas. Si bien es cierto que el grado de politización de la alta Administración vasca es muy similar al resto en su primer nivel (altos cargos), no lo es menos que en la alta función pública la presencia de la libre designación es puramente anecdótica, a diferencia de Cataluña (donde hay en torno a 1.400 puestos de libre designación A1) o Andalucía (que son unos 1.800). Si la Administración vasca profesionalizara sus escalones directivos de primer nivel la diferencia sería aún mayor (algo ha hecho en el plano local, a través de la Ley de instituciones locales de Euskadi; y algo se anuncia, por ejemplo, en el sistema de integridad institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa).

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, según se decía anteriormente, nos conducen al “buen gobierno” o la “buena gobernanza”, en verdad se trata de expresiones que se quedan en formulaciones vacuas cuando observamos cómo en los diferentes rankings de calidad institucional y de percepción contra la corrupción el país cae año tras año en picado. 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, como analizó en su día Joan Prats, 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 o asentar previamente la dirección pública, el Buen Gobierno o la Buena Gestión se convierten 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 no puede haber nunca Buen Gobierno sin un sistema de alta dirección pública profesional. Algo de lo que aquí, al parecer, no nos hemos enterado o, peor aún, no nos queremos enterar. El cinismo político, como se afirma en el libro antes citado *Política en penumbra*, ha sido consustancial al crecimiento y asentamiento del caciquismo y del clientelismo político en España.

Efectivamente, mientras que las democracias avanzadas de corte anglosajón o nórdico implantaron hace décadas, como se ha visto, sistemas de profesionalización de la alta administración, así como eso mismo han hecho países de tradición continental más recientemente (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 avanzadas³⁷. En este caso es mucho peor. Simple y llanamente es que en algunos casos ni siquiera lleguen. 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

³⁷ J. Marías, *España inteligible*; Alianza Editorial, 2014, p. 329.

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 o en “pintar la fachada” y dejar las estructuras tal cual: cambia el escenario, pero en esencia todo sigue igual. Un país plagado de política ultramontana o de fuegos de artificio.

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 poder 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- tras más de veinticinco años predicando en el desierto, no cabe concluir otra cosa. 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. 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, así como un borrador de anteproyecto que comentaré en grandes líneas en un epígrafe posterior.

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 “predicando en el desierto”. 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. O al menos intentarlo. Lo cierto es que, visto el problema en perspectiva, la dirección pública profesional es algo que solo nos ha preocupado a un ramillete muy corto de profesores y de altos funcionarios o de profesionales dedicados al sector público, mientras que en honor a la verdad al resto de personas y colectivos (políticos, sindicatos, buena parte de los funcionarios de élite, medios de comunicación, sociedad civil, mundo empresarial, etc.) parece importarles un comino esa propuesta de profesionalizar la alta dirección pública. Ni la han entendido ni quieren saber nada de ella, al parecer.

Da la impresión, aunque sea un tópico decirlo, que 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 –tal como se ha visto– una dirección pública profesional para cuyo acceso se exige un sistema de acreditación de competencias profesionales. Túnez, a través de un programa impulsado por la OCDE, está estudiando la posibilidad de implantar un sistema de profesionalización a través de procesos competitivos y abiertos de la alta dirección pública en la Administración central y local (*Haut Management Public*). El caso portugués, ciertamente interesante, está resistiendo por ahora 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, tal como se ha dicho, 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 abandonar las políticas de “cosmovisión” y resolver los problemas concretos de la ciudadanía, como explica Víctor Lapuente de forma excelente en uno de sus recientes libros³⁸. 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 estrechos) garantiza el correcto alineamiento entre Política y gestión. Nada más erróneo.

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 gestión³⁹.

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

³⁸ *El regreso de los chamanes*, Península, 2015.

³⁹ 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>

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. Siempre lo he dicho: una persona puede ser un excelente profesional de su ámbito de actividad y un pésimo directivo público. Las competencias que se deben acreditar en uno y otro caso son distintas.

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 flojo balance que probablemente van a poder ofrecer un buen número de gobiernos locales y autonómicos en la próxima contienda electoral de 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 resultado de gestión pírrico, sin haber prácticamente mejorado (casi) nada o con unas organizaciones públicas en peor estado aún del que se las encontraron. Como ha recordado Daniel Innerarity⁴⁰, 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 (o buena parte de ellos) sencillamente no comprenden el sentido institucional, así como la finalidad, de la DPP, 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. Denuncian la DPP por “elitismo”, sin comprender realmente nada de lo que respecta a la función de liderazgo en las organizaciones, sean estas públicas o privadas. Como es sabido, los sindicatos del sector público abogan por un igualitarismo confuso y anacrónico que ningún país avanzado predica ni menos aún practica. 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: hecha 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 hacer recaer las culpas solo en 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 público⁴¹. 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

⁴⁰ *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, 2015.

⁴¹ Ver, entre otros, sus trabajos: “La captura del empleo público”, RVOP núm. 1, 2011; “El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro”, RAAP, num. 13, extra (“El empleo público en Aragón y tendencias de futuro”); y “La situación actual del empleo público”, *El Cronista del estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 10, 2010.

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 se ha pactado entre 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 Beneficencia 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 y menos jornada (el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 es una muestra evidente de ello). Bulimia de derechos y anorexia de 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 convencidos de la dirección pública profesional. Hay, no obstante, algunos colectivos de esos altos cuerpos sensibles hacia esa realidad; pero aún son minoría. La mayor parte no quiere la implantación de una DPP “abierta”, en la que puedan acceder externos. Admite, todo lo más, una DPP “cerrada”. En realidad, los niveles directivos han sido siempre un objeto codiciado por la élite funcionarial, con una tendencia natural a apropiarse de tales escalones administrativos. No hay que extrañarse, así ha sido en la inmensa mayoría de los modelos comparados. Aunque en nuestro caso el contexto de formación histórica de los cuerpos de élite es distinto. Crecidos a lo largo de la historia, pero con fuertes raíces en los regímenes dictatoriales que han assolado a este país, tales cuerpos se sienten ungidos para alcanzar las mayores responsabilidades políticas y, obviamente, para dirigir la Administración Públicas: ¿Quiénes mejor que nosotros –esbozan- puede hacer eso? Esta es “nuestra” casa. Una concepción también patrimonial de la Administración Pública, fruto –insisto- del papel que adquirieron durante los casi cincuenta años de dictaduras padecidas por España a lo largo del siglo XX.

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)⁴². 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.

⁴² Véase su excelente obra *El político y el científico*, Alianza Editorial, 1988, especialmente pp. 91 y ss.

Así, no cabe extrañarse que el discurso velado dominante en algunos marcos normativos 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. Y debo reiterar la idea, pues en este punto es necesario: un alto funcionario puede ser un excelente profesional de su ámbito de actuación y, sin embargo, resultar un pésimo directivo. Las competencias profesionales de un cuerpo de élite nada tienen que ver con las competencias directivas. Son planos muy distintos y confundirlos es no avanzar nada en la resolución del problema.

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, parcialmente, 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 Administración General del Estado deberán realizar con motivo de su nombramiento una declaración responsable de que son "competentes y honestos" (honorables). Así planteada esa exigencia, tal regulación produce sonrojo, pues no solo no hay ningún tipo de sistema de acreditación de competencias como tampoco código ético alguno aprobado para testar si el actuar cotidiano de los altos cargos se sujeta a los valores y normas de conducta allí establecidos, sino que además tales exigencias legales (la acreditación de la competencia profesional y de la “honorabilidad”) 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 tener conocimiento de tal regulación 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. Bien es cierto que esa tendencia secular parece ofrecer algunos elementos de quiebra, como vengo señalando y luego trataré. 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. Hay alguna excepción, donde se exige ser funcionario para ser designado, pero esto no arregla prácticamente nada el problema expuesto. Y las entidades locales, salvo excepciones muy singulares, siguen la misma estela del (mal) ejemplo de las administraciones “mayores”. Y no digamos nada del sector público institucional, sobre este es mejor ahora no meterse: la politización en ese caso es intensiva y extensiva, llegando incluso a la provisión de los empleos más bajos de tales estructuras.

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

El EBEP intentó formalmente introducir elementos de profesionalización de la función pública en su conjunto. 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 once 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 en su conjunto. La determinación del perímetro que debe formar parte de la alta dirección pública profesional es una tarea del legislador, y a ser posible debe ser llevada a cabo en una Ley específica que regule el Sistema de Alta Dirección Pública.

Por consiguiente, el paso que dio el EBEP en 2007 fue muy tímido, aparte de equivocado. 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 (una denominación esta de “alto cargo” con consecuencias muy nocivas para la profesionalización de la alta dirección, salvo que se reduzca ostensiblemente ese perímetro); 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 *dos sistemas normativos paralelos* sin vasos comunicantes, con construcciones conceptuales diferentes, aunque con puntos en común, pues guste más o guste menos forman parte de una realidad que no se puede escindir materialmente: los niveles estratégicos u órganos directivos por excelencia de la Administración Pública, por mucho que los estructuremos en dos niveles en función de su mayor o menor proximidad al poder político gubernamental, se refieren a una misma idea (la función directiva de la alta Administración).

Las propuestas del Informe “Sánchez Morón” de 2005⁴³ (volcadas solo sobre la profesionalización de la dirección pública funcional, una suerte de alternativa al sistema de libre designación) no eran rupturistas con el *statu quo* anterior, pero sí intentaban generar un marco que hiciera posible la creación de un modelo de transición. No obstante, tales propuestas 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 para definir esa dirección pública profesional, con todas las limitaciones que el instrumento reglamentario, con omisión del local, tiene al respecto).

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 o portillo de la regulación por la que se colarán todas y cada una de las regulaciones autonómicas que se han dictado en desarrollo del EBEP. Sin excepción de ningún tipo (salvo una tímida regulación recogida en el Capítulo III del Título IV de la Ley 2/2016, de

⁴³ Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, MAP-INAP, 2005

instituciones locales de Euskadi), la “libre designación” será el sistema preferido. 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, la “selección negativa” o cese discrecional) 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 ochos 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 sí 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 (y esta a su vez en la vieja regulación de directivos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado: el diploma directivo). No contenía grandes novedades que no estuvieran ya en otras normas: la más singular (trasladada del ejemplo gallego y antes de la LFCE) era la exigencia de un diploma directivo para ocupar tales puestos. Papel burocrático de unos diplomas, cuya idea estaba trasladada, como decía, 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* (aunque la Ley balear era anterior en unos días al 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 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 28/2006, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. 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. Final normativo abrupto de una disposición (artículo 23 de la Ley 28/2006) que sencillamente no se aplicaba, como tantas otras de nuestro denso panorama legislativo.

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, con todos los respetos, 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

la “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. No creo que sea necesario insistir mucho en este punto tras lo visto con anterioridad.

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” o “altos cargos”). 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 supone una mejora sustantiva en 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, como se ha visto, ya han hecho países como Bélgica, Chile o Portugal, por no citar siempre a los anglosajones y de su órbita de influencia o también a los nórdicos) 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 de una legislatura 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 absoluta incompreensión en el resto de fuerzas políticas. A pesar de que la profesionalización de la función directiva ha estado en buena parte de los últimos programas de gobierno de la Generalitat de Cataluña (prácticamente desde 2003, aunque no en los más recientes), 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*”.⁴⁴ 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

⁴⁴ J.L. Quermonne, *L'appareil administratif de l'État*, Seul, 1991.

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, así como de la escasa (por no decir casi nula) capacidad innovadora o creativa. 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 o cualquier 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 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 de Cuerpo de Administradores Superiores). En fin, siempre los manidos “programas” como fuente aparente de conocimiento experto, además anquilosado en el tiempo.

En verdad, el único intento regulador del personal directivo que se hizo por la Administración del Estado (Ley de Agencias de 2006), y al que ya me he referido, 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) y que además no se aplicó realmente, el artículo 13 del EBEP ha sido sencillamente ignorado de forma supina y absoluta por la Administración General del Estado. Es como si no existiera. 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. No sé si es la desidia gubernamental o la actitud de los altos cuerpos del Estado, pero el resultado real es que tal modelo sigue hibernado, aunque se detecten algunos tibios síntomas de cambio (ver el epígrafe final de este trabajo).

En efecto, 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 (CRoSAP), ciertamente, tal como se ha visto, 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 de algunos órganos directivos de la Administración General del Estado. Esta es una cuestión que, como decía, se trata al final de estas páginas. Y allí me remito. En todo caso, 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 debe 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 el Gobierno de turno y las fuerzas políticas que le apoyan o se oponen son sensibles a esa transformación radical de una cultura política 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. Pero hay que intentarlo, pues de salir mínimamente bien sería la reforma de la Administración Pública más importante en los cuarenta años del Estado constitucional. Poca broma.

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, en este caso local, sigue sin comprender cabalmente la importancia que tiene la dirección pública profesional, a pesar de tener “instrumentos legales” para transformar el *statu quo*.

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 funcionarial. 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 funcionarial, pero no a la alta dirección representada por la franja de “altos cargos” (Direcciones Generales y niveles asimilados). 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, con este marco descrito, la figura de los funcionarios con habilitación nacional está emergiendo con fuerza, tras la crisis y los escándalos de corrupción, como una suerte de alternativa para 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 y el reciente Reglamento de la habilitación de carácter estatal (Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo; que refuerza las funciones “reservadas” de esos altos funcionarios locales). 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 nombrados discrecionalmente entre “los suyos” 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. Esperemos a mayo de 2019. Y valoremos después los resultados de cada gestión municipal.

Con este complejo panorama, pretender que la función directiva profesional se asiente en España toma el cariz de sueño inalcanzable, o más bien de pesadilla, puesto que la política, la vieja y la nueva, siguen utilizando la alta administración como un coto en el que 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 hondas 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 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, como vengo insistiendo, no puede ser calificado de otro modo.

En efecto, cuando la inestabilidad política se impone, 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, pues eso es otra forma de corrupción política y pública. 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 la motivación de la pérdida de la confianza. Pero eso no deja de ser matar tigres con tirachinas o una 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, como se ha expuesto.

Visto desde cualquier democracia avanzada está claro que, en este trascendental tema, 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*) como 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.

4.- Algunos incompletos e intuitivos datos sobre la presencia de la politización en la alta Administración Pública española

Este breve epígrafe solo contiene una suerte de síntesis, a través de unos cuadros cuyo contenido sería necesario precisar o matizar a través de lo que se establecen en las distintas leyes reguladoras de los órganos directivos y puestos directivos de la alta función pública de los distintos niveles de gobierno o de las diferentes Administraciones Públicas territoriales. No se tratan aquí las cuestiones de régimen jurídico de la provisión de puestos directivos en las entidades del sector público institucional dependientes de tales Administraciones Públicas, pero tal como se viene indicando a lo largo de estas páginas los nombramientos son siempre discrecionales políticamente hablando y no se exige ningún tipo de acreditación de competencias para su cobertura.

No es función de un analista institucional, como es mi caso, llevar a cabo estudios empíricos de la presencia numérica y efectiva de la politización del escalón directivo de primer o segundo nivel en las Administraciones Públicas españolas, pero los pocos datos a los que he tenido acceso y una fuerte intuición “senior” de quien lleva dedicándose varias décadas al estudio de esta materia, me indican que el grado de politización de la alta Administración Pública española y de su sector público institucional no tiene parangón alguno con la situación existente en el resto de las democracias avanzadas, lo que es un perturbador síntoma del subdesarrollo institucional que padece España en estos temas.

Hace tiempo que vengo animando a politólogos y sociólogos de la Administración Pública a que realicen estudios empíricos que puedan dar soporte efectivo a las fuertes intuiciones que en estas páginas se deslizan. Con mayor o menor precisión quiero creer que tales estudios empíricos avalarían las hipótesis que en este trabajo se formulan. De hecho, en los escasos momentos que he llevado a cabo tales análisis empíricos por los que respecta a la Administración General del Estado (en el libro *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*, IVAP, 1998, 2ª edición) o en algunos trabajos realizados en Comunidades Autónomas en torno a la presencia de la libre designación en la alta función pública (en particular, sobre la Administración de la Generalitat de Cataluña), tales presupuestos de alta (o muy alta) politización de la alta Administración se confirman plenamente.

A la misma conclusión llegaron, con los matices aplicables en cada caso, los estudios sobre la alta dirección pública concretada en la figura de los “altos cargos” que llevaron a cabo en su día Jordi Matas (Generalitat de Cataluña), Adela Mesa (Comunidad Autónoma del País Vasco) y Salvador Parrado (Administración general del Estado), trabajos citados en las páginas precedentes.

Pero, a pesar de esa esfuerzo inicial de la Ciencia Política en relación con este objeto, lo cierto es que el impulso ha ido decayendo, y la alta dirección pública en España está hoy en día ayuna de estudios empíricos que den refuerzo a una idea que creo que flota de modo evidente en el ámbito de la Alta Administración. La politización cualitativa y cuantitativamente intolerable de la alta dirección pública y de la alta función pública en España, lo que pone en cuestión totalmente tanto la necesaria profesionalización del nivel directivo superior como, lo que también es grave, la imprescindible profesionalización e imparcialidad de la alta función pública. Luego no nos quejemos de que la corrupción corroe los cimientos de nuestro sector público. Sin una institucionalización de la dirección pública profesional el cerco a la corrupción será siempre incompleto y probablemente un pío deseo.

ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

DENOMINACIÓN	TIPO DE ÓRGANO	SISTEMA DE NOMBRAMIENTO
Ministros/Secretarías de Estado	Superior (alto cargo)	Libre nombramiento y cese (LN y C)
Secretarías Generales	Directivo (alto cargo)	Libres nombramiento y cese
Subsecretarías, Delegados Gobierno	Directivo (alto cargo)	Delegado: Libre N y C Subs. Funcionarios A1
Direcciones Generales y asimilados	Directivo (alto cargo)	Libre N y C–Funcionarios A1. DG, excepciones
Subdelegación G.	Directivo (alta FP)	LD (y cese discrecional)
Subdirecciones Gene.	Directivo (alta FP)	Igual que el anterior
Otros	Funcionariales	LD/Concurso

DIRECCIÓN PÚBLICA EN ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (ALGUNOS EJEMPLOS)

ORGANOS	SISTEMA DE PROVISIÓN Y REQUISITOS	NÚMERO APROXIMADO
Viceconsejerías/Secretarías Generales o Sec.	Libre nombramiento y remoción. Ningún requisito	1 o 2 por departamento
Direcciones Generales y asimilados	Libre nombramiento y remoción. Ningún requisito por lo común	Entre 200–300 CCAA más grandes y 30–50 más pequeñas
Subdirecciones Generales y Jefaturas Servicio u otros puestos directivos funcionariales	Libre designación y cese. Funcionarios A1 Algunas CCAA han regulado la DPP, pero CESE DISCRECIONAL	Más de 1.000 en las CCAA de mayor tamaño, 200–400 las intermedias y menos de 50 Gobierno Vasco (y otras Castilla y León, por ejemplo)
Directivos y gerentes Sector Público	Libre nombramiento y cese	Depende el número de entidades del SPI

DIRECCIÓN PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Tipo de entidad local	Órganos directivos	Sistema designación y
Municipios de Régimen Especial	Coordinadores, Gerentes, DDGG	Libre nombramiento y cese (LNyC). No requisitos
Municipios de gran población y DDPP	Coordinadores/ DDGG/ FHN	Coordinadores LNyC DDGG: LNyC. F A1, excepciones RO/FHN (LD)
Municipios de régimen común	FHN y personal directivo	FHN: Concurso (excepciones) P. directivo: Funcionarios/P. eventual (¿?)/DPP
Entidades locales (regímenes singulares)	Ley de Instituciones Locales de Euskadi	DPP (potestativa) para municipios de más de 40.000 h. Pendiente LEPE

5.- ¿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 y de la alta función pública, así como de su sector público (que son, en total, probablemente más de diez mil puestos directivos 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, salvo sorpresas de última hora, algunos no lo veremos. Las resistencias políticas en este punto son, como se ha visto, incalculables, impresionantes y brutales. En todos los partidos y de todos los partidos, sin excepción. Da igual que a los políticos les cuentes, les expliques o les acredites que esto es así en buena parte de las democracias avanzadas. Lo he hecho en muchas ocasiones, sin resultado efectivo alguno. Por lo común, no hay forma de que lo entiendan. Salvo excepciones singulares (que, en honor a la verdad, las hay, pero con poca fuerza interna “en los aparatos de los partidos”), la clase política española está educada y ha crecido en el clientelismo, enferma tal vez 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, toda esta operación de implantar la dirección pública profesional, desgraciadamente, se asemeja a predicar en el desierto.

Es cierto, como decía, que hay algunos políticos que han hecho algún esfuerzo, pocos en general, destinado a intentar trasladar a sus instituciones algún modelo de profesionalización de determinados niveles de la alta Administración, algo que cabe aplaudir porque es nadar contracorriente, práctica nada fácil en una política de regate corto y reducida mirada. Pero cuando estos políticos (que, como decía, los hay) han dado ese valiente paso, se han topado con la incompreensión de los “suyos” y en especial –como también señalaba- 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 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 (y le interesa) mucho. Pero esta, al parecer, no cuenta. Probablemente habría que recordarle que por ejemplo en Chile o Portugal, sin ir más lejos, se han creado sistemas de Alta Dirección Profesional han dado resultados importantes, también a corto plazo, para la propia política y para la buena gestión (véase la experiencia de la CRE SAP en Portugal en sus primeros tres años de existencia en algunas contribuciones académicas⁴⁵ y en las páginas precedentes).

⁴⁵ Sobre el modelo portugués, aparte de lo ya expuesto en la parte primera de este estudio, 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

En este contexto, la 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. Así podremos sacar pecho y decir en voz alta que 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 y segundo nivel de provisión exclusivamente política (o por libre designación) se cuentan, es una mera intuición (como antes indicaba) con cifras que superan los cinco dígitos. 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 hasta ahora en España, como hemos visto, una suerte de farsa normativa o coreografía vacua. Apariencias. Pura cosmética o reformas retóricas que realmente no cambian apenas nada porque no van a la raíz del problema, entre otras cosas porque no interesa.

El diagnóstico de los problemas y sus posibles causas, así como de la situación actual, ya ha sido realizado de forma detenida en este extenso trabajo. También se verá que comienzan a plantearse algunas propuestas de iniciativas normativas que deben ser dignas de estudio y valoración, como es el caso del documento aún en fase de discusión interna titulado *Proposición/Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del personal directivo de la Administración General del Estado y del Sector Público Institucional estatal*. También muy recientemente se ha publicado por el Círculo de Empresarios (2018) un trabajo, coordinado por Víctor Lapuente, ya citado en las páginas precedentes, que lleva por título *La Calidad de las instituciones en España*. En el último apartado de ese trabajo (“Conclusiones: un manifiesto gradualista”) se vuelve a insistir en la necesidad de construir una Dirección Pública Profesional en España para atenuar un déficit institucional evidente, que ha quedado puesto de relieve de forma diáfana en este sombrío diagnóstico que he hecho en las páginas precedentes. Pues bien, en el estudio sobre *la calidad de las instituciones en España* se concluye algo sobre lo que se ha venido insistiendo en los últimos veinte años si que tal propuesta haya filtrado los densos muros de una política nada receptiva a tales soluciones. Allí se dice lo siguiente:

Ha llegado el momento de introducir una función directiva profesional que sea impermeable tanto a prácticas de politización como a las prácticas de burocratización y captura por parte de algunos cuerpos de la administración del Estado. La existencia de directivos profesionales, como los que dirigen las administraciones de los países líderes en calidad de gobierno, garantizaría una mejora en la gestión pública evitando los dos excesos paralelos que han sufrido nuestras administraciones: la politización y la burocratización.

Se comparta o no el diagnóstico del problema, donde hay buena parte de verdad tal como se ha expuesto anteriormente, las soluciones institucionales para implantar la dirección pública profesional en España deben partir de una adaptación adecuada y pragmática de respuestas ejercidas en otros países, pero teniendo en cuenta el complejo y plural marco político-institucional, también burocrático, en el que se pretenden implantar.

Pues bien, por si llegara el día de que el problema entrara realmente en la agenda de algún nivel de gobierno o de los partidos políticos y se tuviera la firme voluntad de emprender esa ruta de profesionalización de la alta dirección pública en las Administraciones Públicas y en su sector público institucional, me permito la licencia (tras más de dos décadas de análisis de este problema) de exponer **seis pasos o consejos** que tal vez puedan ayudar a quienes emprendan esa compleja y difícil ruta. Solo una advertencia previa: si van a hacer lo que ya han hecho la Administración General del Estado o algunas Comunidades Autónomas, cambios cosméticos o aparentes, mejor no quemen la institución de la Alta Dirección Pública Profesional. En ese caso, no emprendan nada. Sigán como están. Dejen que todo se pudra, pues tal vez así con esa desidia e indolencia algún día provocarán una reacción fuerte que haga renacer de las cenizas una institución (la Alta dirección pública profesional) que a día de hoy nadie se ha tomado mínimamente en serio en prácticamente ninguno de los niveles de gobierno.

Si usted es un técnico-directivo, asesor gubernamental, responsable político o pretende serlo y quiere en verdad que sus instituciones mejoren y los resultados de la gestión sean buenos, repercutiendo en una buena política que preste asimismo un buen servicio a la ciudadanía en términos de eficiencia, **tal vez le puedan ser útiles estos seis “simples pasos o consejos”** (al menos en su enunciado) que a continuación detallo para implantar de una vez por todas en sus organizaciones públicas una dirección profesional. Y dejarnos así para siempre de “marear la perdiz”, pues *solo* hay que hacer eso (que no es poco) y nada más que eso. A saber:

1.- Expliquen bien a los políticos para qué sirve profesionalizar la dirección pública y qué réditos sacarán los ciudadanos y ellos mismos (los políticos) 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 (ojalá no lo sea), cuando no de algunos funcionarios altamente “corporativizados” en el viejo sentido, en donde “el escalafón” (como en la carrera judicial) sigue mandando. Pero no se trata de quedarse ahí, hay que profesionalizar, como se ha hecho en buena parte de las democracias avanzadas, la provisión de las Direcciones Generales y de las Subdirecciones, o estructuras asimiladas, así como de los puestos directivos del sector público institucional. La tarea es hercúlea, pero de los grandes retos salen grandes soluciones y en ellos se forjan los grandes líderes. No será nada fácil, pero hay que intentarlo una y otra vez.

2.- 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 definan el perfil de competencias que se requiere para una gestión eficiente o de éxito en su desarrollo profesional. Así lo han hecho otros muchos países, algunos cercanos (Portugal), de los que deberíamos tomar buena nota. Es, tras convencer a los políticos, el primer y necesario paso. Sin este el modelo hará aguas.

3.- 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 destrezas 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. De eso no cabe ninguna duda.

Mejorará las organizaciones públicas y, además, el funcionamiento de la propia política. Se sorprenderán de sus efectos.

4.- Organicen procesos competitivos abiertos o cerrados 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 y cierren la designación solo a una de aquellas personas que ha acreditado tales competencias profesionales. Hagan algún ensayo o prueba piloto, antes de extender el modelo. 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 de que el hecho de ser funcionario, por muy superior que se sea, habilita ya (o dota de ciencia infusa) para dirigir la Administración Pública. Mentira que se debe de erradicar por las funestas consecuencias que acarrea. Henry Mintzberg ya lo dejó muy claro: la Dirección de las organizaciones (también de las organizaciones públicas) es una suma de *arte* (visión), *obra* (experiencia) y *ciencia* (análisis)[2]. Por ese sencillo pero determinante motivo también el amateurismo propio de la designación discrecional de la política en la dirección pública es –permítaseme la expresión- un auténtico “peligro público”, pues carece de los tres atributos necesarios para dirigir bien cualquier organización.

5.- 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 asimismo pruebas piloto. Seguro que se equivocan. Pero solo de los errores se aprende y de ahí se extraen las mejoras o el buen camino. 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” o esté “afinado” 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.

6.- Y especialmente establezcan un sistema de cierre del modelo que sea coherente con el diseño profesional del mismo: erradiquen de raíz y para siempre el libre cese o cese discrecional, que el cese en cualquier puesto de la alta dirección pública se produzca solo por expiración del período de mandato o por no alcanzar los objetivos establecidos tras un sistema de evaluación. Es el muro más alto que tendrán que derribar. No se llamen a engaño. 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 debiera impedir establecer períodos de prueba, algo que puede sonar a herejía en la actual configuración normativa del libre nombramiento o 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 esa senda alcanzarán la implantación de la ansiada meta: un Sistema de Alta Dirección Pública Profesional que interactúe con la política y con el sistema burocrático-profesional como institución de mediación (OCDE). Si no pueden implantarlo de

forma integral, al menos vuélquense en la organización, formación, la puesta en marcha de procesos competitivos y determinar garantías frente al cese (ciclo de permanencia). Si nada de esto se hace o si siguen permitiendo el cese discrecional de aquellos directivos que han sido designados por sistemas de acreditación de competencias, reiterarán los mismos errores que han cometido algunas Comunidades Autónomas al regular en su legislación de función pública la figura de la "dirección pública profesional" (en la que sigue funcionando el cese discrecional). Caer en las apariencias sería el mayor de los 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 al menos consiguen este modesto paso, esos profesionales de la dirección pública pondrán inevitablemente en entredicho a los “amateurs” (o "altos cargos") 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 he reiterado, estará preñado de dificultades. No es fácil desarrollar estas ideas en un país como el nuestro y con el “fardo (que no legado) político-institucional” que en estos temas nos acompaña desde siglos. Si hay liderazgo político fuerte lo podrán conseguir: la implantación de un modelo de Alta Dirección Pública Profesional –como vengo insistiendo a lo largo de estas páginas- es una decisión política. De buena política. De la que hay poca, desgraciadamente. De la mala política estamos invadidos, ahogados. Ahora bien, tengan una cosa clara: en el caso de que los políticos no piloten este proceso o no les acompañen en su implantación, el viaje es a ninguna parte. También para ellos. Y peor aún para la sufrida ciudadanía. La implantación de un Sistema de Alta Dirección Pública Profesional es, por tanto, una decisión de marcado carácter político. Se compra o no se compra. Se ve o no se ve. Y hasta ahora en España la ceguera política del clientelismo o de la discrecionalidad niebla cualquier decisión sobre este tema. Largo compás de espera.

Y ya termino. Se advierte cómo las cuestiones de integridad de la alta administración están entrando tibiamente en la agenda política. En algunos de estos sistemas de integridad, aún incipiente, se anuncia 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”. No creo que se pueda predicar la excelencia solo de la función pública y no aplicarla a la alta Administración. Es un valor democrático o de calidad institucional, como se recoge expresamente en el Código Ético del Servicio Civil de la Administración Federal de Canadá, aplicable tanto a políticos como a funcionarios. Aquí más modestamente, 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 aplicara cabalmente, que no cabe esperar que a corto plazo 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 (al margen de temas más triviales y mediáticos cómo prever consecuencias en los casos de que mientan en relación con su curriculum vitae o su experiencia “profesional”, algo que ya contemplan estos códigos de conducta aprobados). La exigencia de que los puestos de cargos públicos forales se provean con criterios acreditados de profesionalidad es un modesto (pero importante) 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 en esa práctica se emula o no a lo acaecido 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.

6.- Final: La propuesta Borrador de Proposición/Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del personal directivo de la Administración General del Estado y del Sector Público Institucional estatal: Ideas-fuerza y breve comentario.

La idea de este epígrafe es, simple y llanamente, dar noticia de que las cosas hasta ahora descritas en el incomprensible mundo de la dirección pública profesional parecen estar cambiando o, al menos, se comienzan a dar señales de que se pretende cambiar. El impulso a ese posible cambio partió de un colectivo de Administradores Superiores del Estado que elaboraron en su día un importante libro titulado *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado* (INAP, 2017), donde recogían un correcto diagnóstico del problema de la falta de implantación de la DPP en tal nivel administrativo y lanzaban una serie de propuestas para corregir ese desajuste que caracterizaba a la alta Administración española y lograr, así, un proceso de institucionalización efectiva de la profesionalización de ese escalón directivo que nos homologara con la mayor parte de las democracias avanzadas y con otros países de nuestro entorno, como es el caso portugués ya analizado.

Esa siembra parece que puede dar frutos. FEDECA está promoviendo, y así lo ha anunciado, un borrador de proyecto/proposición de Ley en el que se recoge la profesionalización del sistema de provisión y un régimen jurídico específico aplicables a determinados niveles directivos (órganos directivos) de la Administración General del Estado, tales como los de Subsecretarías, Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales y Subdirecciones Generales, así como del personal directivo de las entidades del sector público estatal.

Por razones estrictamente profesionales he tenido conocimiento del primer borrador que se ha elaborado sobre esta cuestión (*Proposición/Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del personal directivo de la Administración General del Estado y del Sector Público Institucional estatal*). No trataré aquí, por razones obvias, en el análisis de su contenido específico, pues al ser un primer borrador estará sujeto a infinidad de cambios puntuales y, tal vez, también de estructura o contenidos. Pero sí puede ser interesante, más aún para cerrar esta ponencia que ha estado cargada de censuras evidentes a la incapacidad de España de adaptar sus estructuras directivas del sector público a los estándares de las democracias avanzadas, identificar las ideas-fuerza por las que transita el modelo que se pretende impulsar.

Sobre esta interesante iniciativa se pueden traer a colación algunos de los pilares en los que se asienta el modelo que se pretende impulsar:

- a) Vaya por delante que, en el caso de cristalizar normativamente la propuesta que se pretende impulsar, representaría un paso adelante de magnitudes considerables en el proceso de profesionalización de la alta Administración General del Estado y de su sector público. Todo va a depender de la receptividad que la propuesta tenga en el Gobierno central y en las distintas fuerzas políticas del arco parlamentario. Esta estimulante propuesta obligará al menos a que tanto el Gobierno como los partidos políticos deban “retratarse” en torno a este tema: esto es, tendrán que decidir si siguen optando por un sistema descafeinado de profesionalización del escalón directivo, con fuertes tintes clientelares o de politización (*spoils system de circuito cerrado*), o se inclinan definitivamente por trasladar, aunque solo sea a la

Administración General del Estado, un modelo de profesionalización de la alta dirección pública.

- b) El marco normativo que se propone como espacio regulador parte de una modificación de una serie de leyes en vigor y la inserción en ellas de determinados elementos o ingredientes que abogan por esa profesionalización de la dirección pública. Se pretenden modificar, así, aspectos puntuales de las Leyes 19/2013 (de transparencia, acceso a la información y buen gobierno), 3/2015 (reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado) y 40/2015 (del régimen jurídico del sector público). Es una opción de técnica legislativa muy frecuentada en nuestros días. La otra opción, más visible y tal vez más ambiciosa (pero con problemas evidentes de ajuste normativo posterior), hubiera sido aprobar una Ley específica que construyera “ex novo” un Sistema de Alta Dirección Pública en la Administración General del Estado y derogara las leyes previas (o, al menos, algunos aspectos de las mismas). Son dos modalidades de enfoque, tal vez se ha optado por la más pragmática y la menos compleja. Insisto, nada que objetar, salvo que puede representar insertar “un cuerpo extraño” en un tejido normativo construido con otras finalidades muy distintas (y eso se nota en algunas tensiones que el texto padece).
- c) La Dirección Pública es, sobre todo y ante todo, un tema organizativo, aunque con dimensiones inevitables de régimen jurídico. Por ello, tal vez, el enunciado de la norma debería hacer más hincapié en la dimensión estructural del modelo que se pretende implantar. Y ello se lograría plenamente con la inserción de un enunciado que objetivara la dimensión organizativa, sin perjuicio del régimen jurídico. Por ejemplo, “Ley de creación del Sistema de Alta Dirección (y de definición de su régimen jurídico) de la Administración General del Estado y del Sector Público Institucional estatal”.
- d) No parece muy oportuno, al menos a mi juicio, invocar el artículo 13 del TREBEP como fundamento de una regulación que no solo afecta a niveles estructurales directivos de la alta función pública, sino que alcanza a determinadas estructuras que se enmarcan en la evanescente (y perversa) noción de “altos cargos” (Ver Epílogo). Bien es cierto que esa invocación se hace solo a efectos “funcionales”, pero en verdad el TREBEP nada aclara sobre ese ámbito, pues su definición es estrictamente circular. Las dificultades de ese deslinde son obvias, pero no conceptualmente, sino por el lío o madeja normativo en el que se ha metido el legislador estatal desde antaño. Una regulación de la Alta Dirección debería, de una vez por todas, romper radicalmente esa dualidad absurda entre órganos directivos que se encuadran en la noción “altos cargos” y otros que no. Y ello solo puede lograrse reduciendo el perímetro de la noción de “altos cargos” a aquellos niveles que quedarían fuera completamente del sistema de Alta Dirección Pública. No hay otra vía, salvo que queramos convivir con una Alta Dirección Pública con “dos almas” paralelas que nunca se cruzan, aunque forman parte efectiva de una misma realidad.
- e) Aunque el Sistema de Alta Dirección Pública es uno, la propuesta acierta a diferenciar dos niveles o estratos de esa dirección pública, como son aquellos niveles orgánicos que están en contacto más directo con la política en estado puro (Subsecretarías, Secretarías Generales Técnicas y Direcciones Generales), o los que se encuentran más distantes (Subdirecciones Generales). Evidentemente, como ya he venido exponiendo en otros lugares, el perfil de competencias de unos y otros puestos directivos es muy distinto. El peso del liderazgo, de la comunicación o de la

negociación, así como de la toma de decisiones, es más elevado en el primer nivel, mientras que en el segundo pesan con más fuerza los conocimientos técnicos y otras competencias también de naturaleza personal (aunque esto se puede matizar algo en determinados niveles directivos: por ejemplo, en las Secretarías Generales Técnicas en las que el peso de los conocimientos es determinante).

- f) Esa distinción entre dos niveles o estructuras de la Alta Dirección Pública del Estado es razonable, también lo es exigir determinados requisitos (años de experiencia en puestos o niveles inferiores para ocupar los superiores), pero los problemas vendrán en cómo gestionar la transición. Conviene, asimismo, diferenciar lo que son “los requisitos” de las “competencias”. Los requisitos son exigencias que si no se cumplen no se puede participar en el proceso de cobertura del puesto. Las competencias juegan el papel de predecir cuál o cuáles de los diferentes candidatos dispone de los conocimientos, destrezas, aptitudes y actitudes mejores para desempeñar las funciones y tareas asignadas a ese nivel orgánico. Y este no es un tema menor, como nos ilustra el funcionamiento de SELOR (Bélgica) o de la CReSAP (Portugal), que “seleccionan” a los directivos por competencias.
- g) Lo que puede ser más discutible, con todas las prevenciones que tiene opinar sobre un borrador aún en proceso de elaboración, es construir un doble modelo de sistema institucional de garantía del principio de mérito para acreditar si los respectivos candidatos cumplen los requisitos y competencias exigidos para la cobertura de los respectivos puestos directivos. Hay que tener siempre presente que el éxito de los modelos comparados que han transitado de estructuras directivas cubiertas por criterios políticos a otras de carácter profesional ha consistido siempre en atribuir a una sola Comisión u órgano institucional la función de reclutar, seleccionar o proponer los diferentes candidatos, sea cuales fueren los niveles directivos. Esto se ha hecho así en Bélgica (SELOR), en Chile (Consejo de Alta Dirección Pública) o Portugal (CReSAP). Diferenciar los órganos de garantía (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o Comisión Superior de Nombramientos) en función de la extracción “normativa” del nivel directivo (alto cargo o no) puede resultar una operación institucional que elimine resistencias internas (o corporativas) de implantación, pero no es menos cierto que cuarteja la unidad necesaria del modelo y se llegarán a aplicar con toda probabilidad (esto es lo más importante) criterios ampliamente dispares en uno u otro caso en función del puesto directivo a proveer.
- h) Muy interesante de la propuesta es que esta se construye con elementos que pretenden salvaguardar la arquitectura institucional básica de un sistema profesional de dirección pública; a saber: el principio de mérito en la provisión, la responsabilidad gerencial o directiva en la ejecución (elaboración de un plan estratégico o de gestión), así como la permanencia durante cinco años, que podrá ser renovado sucesivamente. No puedo ni debo entrar ahora en la letra pequeña, pero en líneas generales se cumplen las exigencias mínimas de un sistema de dirección pública profesional, tal como se ha visto anteriormente. Algunos problemas puntuales pueden plantearse en la ejecución de un plan estratégico o de gestión a cinco años cuando necesariamente se solaparán (o cabalgarán) dos mandatos o legislaturas, con los previsibles cambios de orientación ideológica o de programa del Ejecutivo. También algunas dudas puede plantar la renovación continua, pero son aspectos hoy por hoy menores.
- i) También es positivo el ensayo de trasladar a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y consorcios, el modelo de dirección pública

profesional, si bien con algunos matices que ahora no vienen al caso. Es una iniciativa valiente y necesaria, que deberá apuntalarse de forma oportuna.

- j) El mayor problema de esta propuesta legislativa vendrá, sin duda, de la más que previsible incomprensión política. En unos casos (Gobierno) porque el mantenimiento del *statu quo* y la realización de “reformas cosméticas” (sin calado efectivo, al menos desde el plano de la institucionalización de esta figura) es su línea de actuación. Y, en otros, oposición política, porque “leerán mal”, con toda probabilidad, el tiempo en el que se quiere implantar: al final de un mandato, para “instalar” determinadas personas en estructuras directiva. Una vez más, si así se piensa, no habremos avanzado nada, pues lo que se debería implantar es un Sistema de Alta Dirección Pública que se asiente exclusivamente en el mérito (tal vez por ahí vaya la propuesta de que se ordenen los candidatos por orden de puntuación, algo que no es común en otros modelos, que solo se proponen 3 o 5 candidatos por orden alfabético para que el órgano competente proceda al nombramiento de uno de ellos). La solución más pragmática es que sea aplicable a partir de la próxima legislatura, pero antes se deberán constituir y estar en pleno funcionamiento “los órganos de garantía del sistema” (preferiblemente, el órgano de garantía).
- k) No cabe ocultar, en cualquier caso, que la propuesta final saldrá de un complejo proceso negociador entre los propios altos cuerpos del Estado, cuyo campo de actuación será FEDECA. Bajo ese punto de vista nada que objetar. La presidencia actual de FEDECA está, al parecer, alineada con este tipo de iniciativas y hay, asimismo, un plantel de funcionarios de tales cuerpos de élite que caminan en esa dirección. Los problemas pueden venir, no obstante, por el aparente “cierre” del modelo, que realmente no es tal, pues se sigue con el esquema tradicional de que los decretos de estructura pueden identificar (de forma debidamente motivada) qué Direcciones Generales se podrán proveer entre personas que no ostenten la condición de funcionarios del grupo de Clasificación A1. En este planteamiento se ha sido muy prudente. Pero una cosa son las propuestas normativas y otra bien distinta el producto final. Los hechos, como se ha visto, avalan que la extracción del capital directivo en el sector público de las democracias avanzadas que han implantado este modelo de dirección pública profesional, se produce habitualmente entre personas que pertenecen a la alta función pública (entre un 80 y 90 por ciento), al menos en la Administración Pública en sentido estricto. Y ello también en modelos “muy abiertos” como Reino Unido o Nueva Zelanda. Por tanto, esa constatación fáctica no debiera impedir ser algo más generosos en el reconocimiento de que puede haber también perfiles directivos competentes fuera de los funcionarios que encuadran el Grupo de Clasificación A1, al menos para las Direcciones Generales de carácter finalista (no las horizontales o transversales). También puede tener sentido que las Subdirecciones Generales no se abran al exterior ni siquiera a funcionarios de otras Administraciones Públicas, aunque eso empobrece la mirada territorial de la Administración General del Estado y puede llegar a aislarla de algunos de los problemas que hoy bullen o hierven (mejor dicho) en la España Constitucional.

En suma, se trata de una iniciativa que, al margen de consideraciones puntuales, se debe aplaudir e, incluso, apoyar. Si tuviera éxito y llegara a aprobarse finalmente el texto normativo España (al menos la Administración General del Estado) habría dado pasos firmes para homologarse, siquiera sea mínimamente, con las democracias avanzadas en lo que a la configuración de la Alta Dirección Pública respecta. Bien es cierto que aún

quedarían por resolver los enormes agujeros negros de la dirección pública de las Administraciones autonómicas y locales, así como de su sector público institucional (como he dicho muchas veces, unas auténticas cuevas de Alí Babá en lo que a presencia del clientelismo respecta). Prudentemente, la propuesta no interfiere las potestades de autoorganización de las Comunidades Autónomas, pues a ellas y a sus órganos de gobierno corresponderá adecuar o no su normativa (cabría esperar que la nueva legislación estatal hiciera de palanca, pero en estos temas “tan sensibles” políticamente, ese efecto no está garantizado). No estaría de más que, por otro lado, el legislador básico local estableciera algunas pautas mínimas para profesionalizar adecuadamente las estructuras directivas de los entes locales, no solo de los municipios de gran población o las diputaciones provinciales, sino también de los municipios de régimen común y de sus respectivos sectores públicos institucionales. Todos lo agradeceríamos, especialmente la ciudadanía, que recibiría así mejores servicios públicos y se evitaría ese “amateurismo” político y directivo que brilla por doquier en buena parte del mundo local.

Al menos comienza a haber un destello de esperanza. Esperemos que tales destellos no los apaguen con la incompreensión, la insolencia o la indolencia que en tantas ocasiones nubla a quienes ejercen responsabilidades públicas en este país llamado España. Pidamos, en cualquier caso, que la política en este país se resitúe de una vez por todas en el perímetro que, como se ha visto, constituye su espacio natural en todas las democracias avanzadas. Que dejemos de ser, de una vez por todas, la excepción que confirma la regla. También en este tema.

EPÍLOGO

LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: ERRORES DE CONCEPTO⁴⁶

Hace once 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, acotar el perímetro de la dirección pública profesional); por tanto, 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 esas mínimas exigencias, 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 callada por respuesta: en la alta administración del Estado se proveen los puestos directivos como siempre (libre nombramiento y cese; o libre designación y libre cese).

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

⁴⁶ Lo que aquí sigue, con ligeras modificaciones puntuales, son una serie de ideas generales expuestas en un Post hace unos meses, a través del cual pretendía poner algo de orden en un marco conceptual muy endeble existente sobre la dirección pública en España, lo que está dando lugar a interpretaciones (tanto doctrinales como jurisprudenciales) ciertamente equivocadas, a mi juicio; así como a aplicaciones poco ortodoxas o manipulativas de lo que debe ser la Dirección Pública Profesional. Si bien se reiteran algunas cosas ya expuestas en este estudio, puede tener interés su inclusión aquí como cierre de este trabajo. Ver, enlace en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/28/la-direccion-publica-profesional-en-espana-errores-de-concepto/>

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 eterno 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 incompreensión absoluta de la figura, así como 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 en el actual TREBEP 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 del sistema de libre designación, ¿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 un maridaje impropio entre lo que es una regulación *exclusivamente* dirigida al empleo público (TREBEP) 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 (aunque no sean las más importantes) que explican por qué en España ha fracasado estrepitosamente la inserción de esa figura de la dirección pública profesional. Hay, en efecto, 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 este estudio al que he incorporado el presente Epílogo) 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.

