

ESTUDIOS



DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

EL PILAR NORMATIVO
DE LA NUEVA GOBERNANZA EN ESPAÑA

JOSE A. ALAMILLO BLANCA

© José A. Alamillo Blanca, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: diciembre de 2025

Depósito Legal: M-25590-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1085-525-0

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-526-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

Página

PRÓLOGO

LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. ANÁLISIS DEL DESARROLLO NORMATIVO DE LA PIEZA FUNDAMENTAL DE LA GOBERNANZA DEL SIGLO XXI

CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA	9
AGRADECIMIENTOS	19
ABREVIATURAS	27
RESUMEN	31
INTRODUCCIÓN	33

PARTE I LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LA RES PÚBLICA Y LA RELACIÓN CON LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

CAPÍTULO I

LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LA RES PÚBLICA. LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA NECESIDAD DE RESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA. LA NECESIDAD DE UN MARCO NORMATIVO PARA EL ESPACIO DEL DIRECTIVO PÚBLICO	41
1.1. Primera etapa: la creación y consolidación de los estados-nación. La implementación del modelo weberiano de la Administración Pública	42

1.2. La entrada del nuevo paradigma de la gestión pública. Las políticas públicas del New Public Management	49
1.3. Las políticas públicas del Post-New Public Management y la gobernanza.....	71
1.4. La administración pública del futuro y el rol del directivo público profesional en ésta. La necesidad de una normativa de dirección pública	91

PARTE II

LA SOLUCIÓN DEL LEGISLADOR A LA INSTITUCIÓN
DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL.LA IMPORTANCIA O IRRELEVANCIA DEL ARTÍCULO 13
DE LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DEL ESTATUTO BÁSICO
DEL EMPLEADO PÚBLICO CONTENIDO ACTUALMENTE
EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2015, DE 30 DE OCTUBRE,
POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY
DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

CAPÍTULO II

LA SOLUCIÓN DEL LEGISLADOR AL ESPACIO DIRECTIVO.
EL ARTÍCULO 13 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY
DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

CONTENIDO Y AMPLITUD DE ESTE	101
2.1. La breve presencia de la figura directiva en la legislación española y el debate constitucional de la materia directiva. Previsiones, fundamentos, extensión y límites	101
2.1.1. <i>La cuestión directiva en la legislación española. Antecedentes y evolución de la figura</i>	106
2.1.2. <i>La cuestión directiva en el debate constitucional. Previsiones, fundamentos, extensión y límites.....</i>	125
2.1.2.1. La interpretación actual: El modelo discrecional o de confianza política	128
2.1.2.2. La interpretación deseada: El modelo de designación bajo criterios profesionales	131

	<u>Página</u>
2.1.2.3. El contenido del artículo 103.3 de la CE. Extensión y espacio en la reserva de ley al debate directivo.....	137
2.2. El contenido del artículo 13 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, ¿solución al problema del espacio directivo o reforma parcial?	142
2.2.1. <i>El contenido del artículo 13 del TREBEP. Análisis normativo</i>	151
2.2.2. <i>Unas breves reflexiones finales. La figura del directivo público tras quince años después de su positivización</i>	179

PARTE III

**LA PERSPECTIVA TERRITORIAL. LA POSITIVIZACIÓN
DE LA INSTITUCIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA
PROFESIONAL EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES
TERRITORIALES DEL ESTADO ESPAÑOL**

CAPÍTULO III

EL DIRECTIVO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. DE LA LOFAGE A LRJSP Y EL DESARROLLO DE LA FIGURA DE DIRECTIVA PÚBLICA PROFESIONAL EN LA AGE.....	183
3.1. El diseño de LOFAGE hoy normativizado en la LRJSP. La estructura directiva diseñada y su tipología de directivos públicos: entre el alto cargo y el directivo público	187
3.2. El Real Decreto-Ley 6/2023 de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo y el personal directivo público profesional de la AGE y la Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 6/2023	204
3.3. Reflexiones finales. El estado de la dirección pública profesional en la AGE	220

CAPÍTULO IV

LAS LEYES DE DESARROLLO AUTONÓMICAS Y EL DESARROLLO DEL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL AUTONÓMICO	225
4.1. La regulación directiva en la España autonómica. Premisas generales quince años después de la entrada en vigor del artículo 13 de la legislación básica de empleo público	225
4.2. La regulación del directivo público profesional en las CCAA. El análisis de las distintas normativas.....	233
4.2.1. <i>Primera situación. La ausencia de previsiones en materia de dirección pública profesional en las CCAA de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Murcia y Navarra</i>	233
4.2.2. <i>Segunda situación. La normativa de la CCAA de Cataluña y el anteproyecto de ley de función pública. La dirección pública profesional y su gran ausencia</i>	239
4.2.3. <i>Tercera situación. Las regulaciones de las CCAA las Illes Balears, Asturias, Extremadura, La Rioja, Galicia, Valencia, Andalucía, País Vasco, y Castilla-La Mancha</i>	247
4.2.3.1. Islas Baleares	247
4.2.3.2. Asturias.....	251
4.2.3.3. Extremadura	257
4.2.3.4. La Rioja	266
4.2.3.5. Galicia	271
4.2.3.6. Valencia.....	277
4.2.3.7. Andalucía	282
4.2.3.8. País Vasco	290
4.2.3.9. Castilla-La-La Mancha	298
4.3. Reflexiones finales. Los elementos comunes y distintivos de la dirección pública profesional en los diferentes diseños autonómicos	308

CAPÍTULO V

EL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN EL ÁMBITO LOCAL. LA REGULACIÓN BÁSICA CONTENIDA EN LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL Y EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, DE 18 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL. LA ESPACIALIDAD DE LOS MUNICIPIOS DE MADRID Y BARCELONA	317
5.1 cuestiones previas: la heterogeneidad territorial y sus manifiestas dificultades normativas y no normativas	317
5.2. El directivo público profesional en la normativa de régimen local básica. Los distintos regímenes. Los municipios sometidos al régimen común y los municipios sometidos al régimen de los municipios de gran población	335
5.3. Especial referencia a los municipios más poblados de España. Las singularidades de los sistemas normativos de los municipios de Barcelona y Madrid	359
CONCLUSIONES	375
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	387
REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES	409
REFERENCIAS NORMATIVAS	415
REFERENCIAS WEBGRÁFICAS	427

que el capítulo anterior se ha destinado al análisis de la figura de la dirección pública profesional en el marco establecido por la AGE y que el capítulo posterior se dedicará a las disposiciones que diseñan el marco de la dirección pública profesional en las administraciones locales (en adelante, AALL).

En este contexto, es fundamental la aportación realizada por Nieto García, A. cuando dice que, en el plano territorial, el artículo 13 del TREBEP, no los trata a todos por igual, centrándose en dos de ellas en lo que a madurez y capacidad de organización se refiere. Esta disparidad subraya la importancia del diseño normativo autonómico en la configuración de la dirección pública profesional.

El modelo político-administrativo surgido del proceso autonómico, caracterizado por el isomorfismo institucional¹, se ha materializado en la creación de unas estructuras administrativas autonómicas², con capacidad de crear y organizar una función pública en sus organizaciones político-administrativas.³

Dicho sistema no solo otorga la capacidad de pensar institucionalmente⁴, sino que también impone el deber de reflexionar sobre la organización óptima que permite mejorar la gestión de la administración autonómica. En este sentido, uno de los pilares sobre el cual debe y pivota dicha teoría de la organización es la interacción entre la esfera política y los recursos humanos de los entes públicos⁵ y, sobre el cual, la dirección pública profesional, en su rol proactivo⁶, es uno de los elementos estratégicos, por no decir el elemento clave.⁷

1. Villoria Mendieta, M. (2005). Democracia y territorio en España: Rasgos y retos del gobierno mundial español. *Revista Ecuador Debate. Espacio, territorios y región*, núm. 66. Págs. 95 a 140.
2. Bouzas Lorenzo, R. (2004). La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía (Working Papers, 235). Institut de Ciencies Polítiques i Socials.
3. Ballart, X y Ramió Matas, C. (2000). Ciencia de la Administración. Tirant lo Blanch; Varela Álvarez, E. (2021). La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post COVID-19. DA, núm. 7. Págs. 145 a 155. y; Bouzas Lorenzo, R. (2004). Op. Cit.
4. Helcho, H. (2010). Pensar Institucionalmente. Edit. Paidós.
5. Videchea Sampedro, Roque J. (2022). ¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización. GAPP, núm. 30. Págs. 112-129.
6. Ramió Matas, C. (2010). La gestión pública en tiempos de crisis. *Revista Venezolana de gestión pública*, núm. 1. Págs. 17 a 34.
7. Sobre dicho aspecto hay estudios recientes que confirman que, a mayor grado de politización en la administración pública, se incrementan los obstáculos que dificultan lograr un óptimo desarrollo en la gestión administrativa. Entre otros véase, Dahlström,

Autores como Maeso Seco,, L.F.. y Ortega Álvarez, L. lo consideran un componente clave por ser un elemento estratégico en el proceso de innovación y transformación de cualquier organización pública. Jiménez Asensio, R., por su parte, enfatiza que en el proceso de formación de la dirección pública profesional la persona adquiere unas competencias cognitivas tangibles y habilidades intangibles capaces de ofrecer oportunidades a los procesos cambiantes que demanda la sociedad actual. De esta manera,, se garantiza la estabilización y el el equilibrio de la gestión pública en la presente ola tecnológica, actualizándose la administración conforme a las características de la sociedad del siglo XXI.⁸

Por otra parte, el análisis del proceso de modernización que ha supuesto la creación del estado de las autonomías revela una evaluación dispar. Mientras que parte de la doctrina⁹ destaca la coherente modernización de algunas organizaciones públicas, llegando a destacar cierto grado de actividad positiva en su recorrido¹⁰, otra parte de la doctrina muestra escepticismo respecto al tratamiento de transformación de la gestión pública en el entorno autonómico, basado, sobre todo, en la timidez e inactividad como obstáculos comunes que afectan al espíritu de la innovación.¹¹

Timidez e inactividad que, en lo referente a la materia de ocupación pública, cobran cierta relevancia. Relevancia porque, siendo una competencia compartida en la que las CCAA, en uso de sus potestades, no solamente tienen un rol de mero ejecutor, sino que participan y forman parte del diseño de la política pública de personal. En este sentido, debemos

C y Lapuente, V. Op. Cit.; Fuenzalida, J. y Riccucci Norma, M. (2019). The effects of politicization on permanence: the mediating role of HRM practices. *Review of Public Personnel Administration*, núm. 39 (4). Págs. 544 a 569 y; Berman Evan, M. (2015). HRM in development: Lessons and frontiers. *Public Administration and Development*. Núm. 35 (2). Págs. 113 a 127.

8. Lapuente V. (2021). El leviatán y la COVID. La modernización en el mundo postpandemia. En E. del Pino y J. Subirats (coord.), *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales*. Ed. INAP. Págs. 47 a 68.
9. Villoria Mendieta, M. (1996). La modernización de la Administración central en España. RVAP, núm., 45. Págs. 95 a 115.
10. Del Pino, E. y Colino C. (2021). ¿Qué sabemos sobre cómo reformar la administración? Contenidos, capacidad y trayectorias. En Del Pino, E. y Subirats, J. (coords). *Repensando la Administración ante los Nuevos Riesgos Sociales y Globales*. INAP. Págs. 69 a 100.
11. Ramió Matas, C. (2017^a). El eslabón perdido de la administración pública española: la ausencia de una dirección pública profesional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, núm. 8. Págs. 1 a 14.

mencionar que incluso algunas CCAA tienen competencia exclusiva en materia directiva (recuérdese el redactado del artículo 150 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) de 2006 de la Generalitat de Cataluña).

Sin embargo, a pesar de la existencia de dicha corresponsabilidad en la gobernanza, se avanza que el reconocimiento jurídico de la figura de la dirección pública profesional es heterogéneo entre las CCAA. De hecho, algunas de ellas, ni siquiera han desarrollado la normativa básica de empleo público que entró en vigor el año 2007.

Algunos estudios previos ya indicaban que, en lo que concierne al desarrollo normativo de la dirección pública profesional, las CCAA andaban rezagadas *a la espera de configurar los diferentes modelos de empleo público como consecuencia del desarrollo del nuevo marco normativo básico derivado del EBEP*. Pues bien, como posteriormente se expondrá, en materia directiva y después de más de quince años, hay elementos cuantitativos y cualitativos que acreditan que respecto de la materia directiva no ha habido un notable avance.

La necesidad de analizar el desarrollo institucional de la dirección pública profesional en el contexto autonómico se fundamenta en poder dar respuesta a las dos siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el estado actual del desarrollo institucional de la figura del directivo público profesional a nivel autonómico?
2. ¿Cuáles son las características distintivas de los diferentes modelos autonómicos que han implementado la figura de la dirección pública profesional? ¿Existen elementos comunes entre estos modelos?

Para abordar estas cuestiones, se procederá a realizar un estudio normativo de las leyes que están en vigor en el momento de concluir esta investigación. Ello es así porque, desde la entrada en vigor de la legislación básica de empleo público, el gobierno y los órganos de gobierno de las CCAA son los llamados a regular la dirección pública profesional. En esta línea, algunas CCAA han incorporado la figura del directivo público en las leyes de función pública, de organización administrativa y también sobre los altos cargos¹², aunque en esta última, de manera indirecta.

12. INAP. (2017). Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la administración general del estado. Madrid. Pág. 215.

También, y por razones de extensión, es necesario delimitar el objeto de análisis. Se procederá a realizar un estudio normativo de las diferentes normativas que regulan la dirección pública profesional, sin entrar a valorar cada una de las especificidades inherentes a cada territorio. Este enfoque permite mantener el objetivo de esta investigación, que es analizar la visión general de la situación directiva, especialmente tras los más de quince años transcurridos desde la entrada en vigor del estatuto básico del empleado público y su artículo 13, dedicado al personal directivo profesional.

En la sección final del capítulo, se expondrán las principales conclusiones y reflexiones derivadas del análisis realizado. Estas se centrarán en los elementos comunes, deficiencias, mejoras y diseño de los diferentes modelos institucionales del directivo público profesional en las autonomías.

La metodología del estudio se estructurará de la siguiente manera:

1. Presentación de tablas (1 y 2) que expondrán las normativas autonómicas vigentes que han desarrollado la figura de la dirección pública profesional.¹³
2. Análisis detallado del contenido de cada una de estas normativas.
3. Exposición comparativa de las singularidades y rasgos comunes de cada modelo autonómico.

Este enfoque metodológico permitirá una comprensión holística del marco normativo vigente de la dirección pública en el ámbito autonómico, facilitando la identificación de patrones, innovaciones y posibles áreas de mejora en la regulación de esta figura crucial para la modernización de la AP.

Así pues, en relación con el marco normativo vigente de la dirección pública debemos atender al siguiente cuadro¹⁴:

13. Por desarrollo de la figura del directivo público profesional esta investigación ha tenido como referente las siguientes premisas: 1) que exista un cuerpo legislativo propio, es decir, un título normativo dividido en los capítulos que les sean correspondientes, 2) la existencia de alguna previsión específica al directivo público y, 3) la existencia de previsiones dedicadas al directivo público profesional con una esencia suficiente y clara. Éste último supuesto como se verá lo encontramos en la regulación de la CCAA de les Illes Balears.
Todas aquellas normativas que no estén incluidas en alguna de los anteriores parámetros se han tenido en cuenta como una no regulación del personal directivo profesional por las consideraciones inherentes a lo que el mismo representa.
14. Las normas expuestas desarrollan las previsiones del artículo 13 del TREBEP.

Esquema 11: Cuadro resumen de la regulación directiva en el ámbito autonómico.

Tabla 1. Normativa en relación con la dirección pública profesional en las CCAA.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEGISLACIÓN	ARTÍCULOS DEDICADOS	SITUACIÓN
ANDALUCÍA	Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. (última actualización 16/02/2024)	Artículos 19 a 27.	
ARAGÓN	Decreto Legislativo 1/1991. (última actualización 29/12/2023)	—	
ASTURIAS	Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público. (última actualización 24/03/2023)	Artículo 10.	
CANARIAS	Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. (última actualización 31/12/2022)	—	
CANTABRIA	Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública. (última actualización 11/11/2022)	—	
CASTILLA-LA MANCHA	Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha. (última actualización 21/03/2024)	Artículos 13 a 15. Artículo 87. Disposición transitoria segunda. Disposición transitoria tercera.	
	Decreto 215/2019, de 30 de julio, del Estatuto de la Dirección Pública profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (última actualización 22/04/2022)	Norma integral	

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEGISLACIÓN	ARTÍCULOS DEDICADOS	SITUACIÓN
CASTILLA Y LEÓN	Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León. (última actualización 15/05/2023)	—	
CATALUNYA	Decreto Legislativo 1/1997. (última actualización 11/04/2024)	—	
EXTREMADURA	Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. (última actualización 29/11/2022)	Artículos 20 a 25.	
GALICIA	Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. (última actualización 29/12/2023)	Artículos 33 a 36. Artículo 143. Disposición transitoria tercera.	
ILLES BALEARS	Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears. (última actualización 29/08/2023)	Diversos artículos ¹⁵	
LA RIOJA	Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja. (última actualización 30/12/2023)	Artículos 9 a 12. Título III, Capítulos I y II. ¹⁶	

15. La Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears contempla la figura directiva en diversas disposiciones normativas sin dedicar un cuerpo específico. Posteriormente se desarrollará en la normativa.

16. Los capítulos I y II del Título III de la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de la Rioja dedican diversos preceptos con distintos objetos a introducir elementos de regulación de la dirección pública profesional.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEGISLACIÓN	ARTÍCULOS DEDICADOS	SITUACIÓN
MADRID	Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid. (última actualización 29/12/2021)	—	
MURCIA	Decreto Legislativo 1/2001. (última actualización 21/10/2022)	—	
NAVARRA	Decreto Foral Legislativo 251/1993. (última actualización 14/03/2024)	—	
PAÍS VASCO	Ley 11/2022, de 1 de diciembre de Empleo Público Vasco. (última actualización 26/12/2022)	Artículos 31 a 39. Artículo 126 y 140. Disposición adicional décima y decimotercera. Disposiciones transitorias primera, segunda y decimotercera.	
VALENCIANA	Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.	Artículos 21 a 27	

Fuente: Elaboración propia. Datos oficiales de portales de transparencia de registros oficiales CCAA. Publicación en el BOE (última revisión 23-05-2024).

Esquema 12: Cuadro resumen del esquema 11.

Tabla 2. Resumen de la situación de la dirección pública profesional en las CCAA.

	Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, País Vasco, Comunidad Valenciana.
	Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia y Navarra.

Fuente: Elaboración propia.

4.2. LA REGULACIÓN DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN LAS CCAA. EL ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS NORMATIVAS

En base a las tablas 1 y 2 previamente expuestas, el presente apartado de investigación se estructura en tres líneas de análisis o situaciones distintivas:

- Análisis general de las CCAA que no han regulado la figura del directivo público profesional.
- Estudio específico de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con énfasis en el anteproyecto de ley de la ocupación pública y su tratamiento de la figura directiva.
- Examen normativo comparado de las CCAA que han implementado regulaciones sobre la dirección pública profesional en sus respectivos territorios.

Esta estructura tripartita permite una evaluación comprehensiva del panorama regulatorio de la dirección pública profesional en el ámbito autonómico español, facilitando la identificación de patrones, divergencias y áreas de oportunidad en el desarrollo normativo de esta figura clave para la modernización de la AP; así como identificar mejores prácticas, tendencias emergentes y posibles áreas de mejora en la regulación de la dirección pública profesional a nivel autonómico.

4.2.1. PRIMERA SITUACIÓN. LA AUSENCIA DE PREVISIONES EN MATERIA DE DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LAS CCAA DE ARAGÓN, CANARIAS, CANTABRIA, CASTILLA Y LEÓN, MADRID, MURCIA Y NAVARRA

Del total de CCAA (17), excluidas las ciudades de Ceuta y Melilla, todavía 8, incluida la CCAA de Cataluña (pues en sentido estricto, todavía no ha regulado la dirección pública profesional), muestran una ausencia normativa en lo que refiere al diseño del estatuto de la dirección pública profesional.

Este vacío normativo merece un análisis detallado para comprender sus implicaciones en la modernización de la AP autonómica. En este sentido, se presentan las autonomías que carecen regulación y sus principales referencias en materia directiva:

- **Aragón:** Contempla su regulación principal en el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la

Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Publicado en el Boletín Oficial de Aragón no contiene ninguna previsión que regule el régimen del personal directivo público profesional.

De manera indirecta algunas meras previsiones inciden en cuestiones donde surge algún término relacionado con la dirección. En este sentido, en el análisis normativo se encuentra el artículo 12 de la norma¹⁷, el cual contempla que corresponde al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales ordenar las convocatorias públicas de provisión de puestos de trabajo que deban cubrirse mediante el sistema de libre designación, y resolver las correspondientes a los puestos que no impliquen jefatura de unidad orgánica ni desempeño de responsabilidades de rango directivo. La norma no precisa que se debe entender por responsabilidades de rango directivo.

El artículo 16.5 de la norma hace referencia a la potestad de la Diputación General de crear mediante Decreto, los diplomas de especialización funcional, así como señalar los requisitos generales para acceder a los puestos directivos, previo informe preceptivo de la Comisión de Personal.

- **Canarias:** La regulación de la función pública Canaria se encuentra recogida en la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. Siendo publicada en el Boletín Oficial de Canarias, no contempla previsiones en lo referente al directivo público profesional.
- **Cantabria:** La legislación en materia de personal en la CCAA Cántabra la encontramos en la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de función pública. Publicada en el Boletín Oficial de Cantabria, de la misma manera que la normativa de la CCAA de Canarias no contempla previsiones en materia de dirección pública profesional.
- **Castilla y León:** El cuerpo normativo de la función pública de Castilla y León la encontramos recogida en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el 31 de mayo de 2005.

Dicha norma a pesar de no contemplar un régimen específico del directivo público profesional y no contener previsiones con esencia suficiente para poder hablar de un régimen del directivo público profesional, sí atiende una serie de aspectos en relación con la razón directiva que aquí nos ocupa. En este sentido, la propia exposición de motivos indica que, una de las novedades introducidas en dicha legislación fue la posibilidad de determinar,

17. En su versión modificada por el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de 22 de junio, del Presidente de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

a través de las relaciones de puestos de trabajo, el carácter directivo de determinados puestos en razón a: *las funciones de dirección, programación, coordinación y evaluación de la actuación administrativa*, adscribiendo a tales puestos al grupo superior en el que se clasifican los Cuerpos y Escalas. Tales determinaciones se materializan en el artículo 25 de la ley, contemplando, además, el sometimiento de los mismos al sistema de evaluación del desempeño del artículo 70 de la misma.

Por su parte, el artículo 70, denominado evaluación del desempeño, detalla la forma y el rango que debe tener el personal de la AP para tener la consideración de personal directivo. En este sentido, el apartado primero del artículo 70 sitúa la concepción del puesto directivo en aquellas unidades con rango igual o superior a jefatura de servicio en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Las evaluaciones tienen como finalidad apreciar el nivel de rendimiento de estos y, durante el transcurso de las mismas, debe garantizarse el cumplimiento de los principios de igualdad, objetividad, mérito, capacidad, eficacia administrativa y seguridad jurídica. Estas tendrán carácter anual y podrán extenderse a las unidades administrativas inferiores.

Como elemento de valoración de la evaluación, la ley sujeta las mismas a la cantidad y calidad del trabajo, basado en dos parámetros diferentes. El primero, basado en la organización de la unidad y el resultado obtenido con los medios materiales y personales de los que dispone dicha unidad en relación con los objetivos propuestos; y el segundo elemento, relacionado con las capacidades organizativas de la persona directiva. En esta se tendrán en cuenta aquellas habilidades de dirección, liderazgo, organización, etc.

La valoración se realizará por una Comisión de Evaluación del Desempeño nombrada al efecto, cuya creación, composición y funcionamiento se regulará por Decreto de la Junta, a propuesta del Consejero (artículo 70.3), debiendo velar la AP por la independencia de los funcionarios en el desempeño de dichas funciones.

La valoración obtenida en la evaluación del desempeño podrá tenerse en cuenta para:

- Valorar los puestos de trabajo; y,
- determinar el complemento de productividad.

Dichas previsiones, sin llegar a ser un régimen específico del directivo público profesional, son importantes por diferentes motivos.

El primero de ellos temporal, pues, siendo una ley actualmente descontextualizada, en el momento de su entrada en vigor, contemplaba ciertos supuestos, en parte, acertados. El segundo de ellos, que sujeta el personal directivo público profesional de la CCAA de Castilla y León a una evaluación de carácter anual, cuyo objeto será apreciar el rendimiento del mismo y mediante un procedimiento en el que se deberán respetar y garantizar una serie de principios. Principios que, *a priori*, algunos se reconocieron en el TREBEP, como es el caso de la sujeción de la evaluación al criterio de eficacia (configurado en la ley de función pública de Castilla y León como principio jurídico) y otros, que amplían la normativa básica de función pública. Amplían porque, el propio redactado del artículo 13 del TREBEP así lo establece “[...] entre otros, con los siguientes principios: [...]”.

Más allá de los anteriores preceptos, la ley contiene una serie de previsiones que también convienen traer a colación. Así, la ley prevé en el artículo 6 la competencia de la Junta de Castilla y León para el establecimiento de los requisitos y condiciones generales de acceso a los puestos directivos. Por su parte, el artículo 48 determina que la forma de provisión de puestos de trabajo de Jefes de Servicio y los de Secretarías de Altos Cargos, así como aquellos otros que, por la importancia especial de su carácter directivo o la índole de su responsabilidad, se determinen en la correspondiente relación de puestos de trabajo es la libre designación.

Finalmente, el artículo 90.1, apartado h), contempla la situación administrativa de servicios especiales para aquellos funcionarios públicos que pasen a desempeñar responsabilidades como directivos municipales.

- **Madrid:** El cuerpo normativo del personal de la Comunidad de Madrid lo encontramos en la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid. Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, presenta meras determinaciones generales referentes al término directivo. En este sentido, el artículo 39 de la ley, dedicado a determinar las funciones y titulaciones que le corresponden a los Cuerpos de la Administración General, especifica en el apartado a) que compete al Cuerpo de Técnicos Superiores de la Administración General la realización de actividades de nivel superior y de carácter directivo, sin entrar a determinar el concepto y contenido de éstas.

Por otro lado, y en términos semejantes a los de otra de las normativas analizadas, el artículo 62 de la Ley determina que los funcionarios de la Comunidad de Madrid serán declarados en situación de servicios cuando desempeñen funciones de directivos municipales.

- **Murcia:** La regulación de la función pública de la AP de la Región de Murcia se encuentra establecida en el Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia. Publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. Entre las principales disposiciones, el artículo 51 dispone que sólo podrán proveerse por libre designación los puestos de Vicesecretarios, Subdirectores Generales y Secretarios particulares de Altos Cargos, así como aquellos otros de carácter directivo, determinados en las relaciones de puestos de trabajo.
- **Navarra:** La regulación del personal al servicio de las AAPP de Navarra se contempla en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las AAPP de Navarra. Publicado en el Boletín Oficial de Navarra, contiene una serie de previsiones que conviene destacar.

La primera mención al término directivo se encuentra en el artículo 12 de la norma. El artículo 12, dedicado a la regulación de los “niveles y grados” en los que se integrarán los funcionarios, dispone que en el “Nivel A” deben integrarse aquellos funcionarios que desempeñen actividades directivas. El artículo no define qué debe entenderse por actividades directivas, así como tampoco concreta cuáles son.

Posteriormente, es el artículo 34, inserto en el Título II, capítulo VII, “provisión de puestos de trabajo”, el que recoge el término “puestos directivos” y establece que estos se determinarán por reglamento. El precepto continúa y establece el sistema de libre designación como sistema de provisión de puestos escogido por el legislador para proveer los puestos directivos. En el caso de los puestos directivos, y con el fin de poder apreciar la idoneidad de los candidatos, la norma determina la realización de una convocatoria pública. El precepto sitúa el cese del funcionario nombrado por dicho sistema en la voluntad del órgano que lo designó.

El Decreto Foral Legislativo también nos habla del complemento de puesto directivo (artículo 40). Dicho complemento se encuentra recogido como una especie de retribución de carácter complementario asociada al puesto de trabajo. Remunera el puesto de trabajo y dejará de percibirse al cesar del mismo. El complemento de puesto directivo y su cuantía se asig-

nan reglamentariamente y no puede exceder del 75% del sueldo inicial del correspondiente nivel (artículo 44.2).

La norma dedica el título V a regular el *corpus* legal de los funcionarios docentes no universitarios (artículos 97 y ss.). En dichas previsiones se contempla una retribución complementaria denominada complemento de puesto directivo docente, el cual se asignará a los órganos unipersonales de gobierno de los centros docentes y puestos de naturaleza análoga (artículo 105.1) y será compatible con otros complementos específicos del puesto de trabajo (artículo 105.2).

Finalmente, dedica el artículo 105 bis, adicionado por la disposición final 6.2 de la Ley Foral 2/2024, de 13 de marzo, a regular la “Consolidación parcial del complemento de puesto directivo docente, por el desempeño del cargo de director o directora de centros educativos públicos”.

En cualquier caso, ante la ausencia de previsiones específicas en materia de regulación del directivo público profesional, debemos concluir que en dichas CCAA resultarán de aplicación los principios y criterios materializados en el artículo 13 del TREBEP y que ostentarán el rango de ser la única garantía normativa existente en materia de dirección pública profesional para éstas y con lo que ello conlleva.

Del análisis realizado respecto de este primer bloque autonómico, se revelan las siguientes conclusiones:

- **Déficit regulatorio generalizado:** Aproximadamente la mitad de las CCAA, a pesar de contar con previsiones mínimas para regular el régimen jurídico del personal directivo profesional, carecen de regulaciones armónicas en esta materia.
- **Insuficiencia normativa:** Las escasas y desconectadas previsiones existentes no satisfacen la necesidad de las AAPP de profesionalizar su cúspide directiva.
- **Conceptualización inadecuada:** Se evidencia un profundo desconocimiento o, posiblemente, una interpretación errónea de lo que debe constituir el directivo público profesional.
- **Confusión en los sistemas de provisión:** Se detecta una correlación problemática entre el sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo de libre designación y el procedimiento de designación del personal directivo público profesional establecido en el artículo 13.2 del

TREBEP. Esta situación sugiere la designación de personal cualificado, pero no necesariamente de auténticos directivos públicos profesionales.

- **Valoración de iniciativas pioneras:** A pesar de su insuficiencia, se valoran positivamente las previsiones encontradas en la regulación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, considerando el momento de su implementación y a la espera de que, posteriormente, realice una modificación normativa que permita avanzar en la materia de la dirección pública profesional.

En este sentido, los aspectos positivos de tal normativa son los siguientes:

- **Definición de funciones directivas:** La sujeción del carácter directivo a funciones de dirección, programación, coordinación y evaluación se alinea con la definición expuesta en el apartado primero del artículo 13 del TREBEP, que delega en las normas específicas de cada administración la determinación del ámbito de la dirección pública profesional.
- **Delimitación de Puestos Directivos:** La asimilación de las funciones de jefatura de servicio y puestos análogos o superiores como puestos de dirección pública profesional proporciona una base para la identificación de roles directivos.
- **Evaluación del Desempeño:** La implementación de evaluaciones anuales sujetas a principios de igualdad, objetividad y mérito, vinculadas a la retribución del directivo público (mediante el complemento de productividad), constituye un indicador positivo de profesionalización y rendición de cuentas.

4.2.2. SEGUNDA SITUACIÓN. LA NORMATIVA DE LA CCAA DE CATALUÑA Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL Y SU GRAN AUSENCIA

Como se ha indicado anteriormente, la CCAA de Cataluña no presenta una regulación propia del personal directivo público profesional. El motivo de la diferenciación del bloque primero (en atención a que actualmente en cuanto a contenido se insertaría dentro del bloque de las CCAA con ausencia en el diseño normativo de la dirección pública profesional) no es otro que la necesidad de exponer de manera breve el anteproyecto de ley de función pública catalana en el cual se estaba trabajando por parte del

ejecutivo catalán y que contemplaba una previsión del régimen jurídico del personal directivo público.

Los motivos que presentan interés en el análisis del anteproyecto de ley referido anteriormente son tres:

1. La existencia de un anteproyecto de ley de función pública de elaboración reciente que contempla previsiones sobre el régimen jurídico del personal directivo público.
2. La oportunidad que ofrece para examinar la interacción entre la regulación del espacio directivo y la reacción de los altos cargos o cargos de confianza, un aspecto central en esta investigación.
3. La existencia de sendas normativas autonómicas que pueden servir de apoyo normativo en aquellos aspectos favorables a la inclusión de avances en la materia de la dirección pública profesional.

Este enfoque permite contrastar la situación catalana con el panorama normativo emergente en otras CCAA, donde se están desarrollando modelos de dirección pública profesional con elementos tanto comunes como diferenciadores. En este contexto, el anteproyecto de función pública catalana representa una oportunidad de seguir avanzando en:

- Definir un modelo integral de dirección pública profesional.
- Establecer criterios claros de selección, evaluación y desarrollo profesional de los directivos públicos.
- Alinear la normativa catalana con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones académicas en la materia.
- Abordar la tensión entre la profesionalización de la función directiva y los intereses de los altos cargos políticos.

El sistema normativo vigente en materia de función pública en la CCAA de Catalunya encuentra su cuerpo jurídico, principalmente, en el Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Este cuerpo normativo, publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (en adelante DOGC), no contempla grandes previsiones al respecto.

Por de pronto, las dos previsiones importantes referentes a la materia directiva encuentran asiento, principalmente, en los artículos 63 y 83. El

primero de ellos, establece que la libre designación es el sistema de forma de provisión de los puestos de subdirector general, secretario de alto cargo y aquellos otros de carácter directivo determinados en las relaciones de puestos de trabajo.

Asimismo, el artículo 83.2 de la norma dispone que corresponde a la Escuela de Administración Pública de Cataluña (en adelante EAPC) la organización de cursos formativos o de perfeccionamiento, y especialmente, de la preparación de los funcionarios directivos. La superación de estos cursos puede ser condición indispensable para la provisión del puesto.

En Cataluña, la materia directiva no ha estado ausente del debate político de los últimos años. De hecho, así se confirma del análisis de los diferentes acuerdos y planes de gobierno aprobados y expuestos a la ciudadanía en diferentes legislaturas.¹⁸

El tema también ha sido foco de análisis desde la perspectiva doctrinal. En este sentido, se recogen sendos textos normativos entre los que se menciona la figura de la dirección pública profesional¹⁹. Entre estos, y por su detallada exposición, es de suma importancia el libro blanco de la función pública catalana del año 2005 emitido por el Departamento de Gobernación

18. En este sentido y a modo de ejemplo, véase el acuerdo de gobierno de 1 de julio de 2014 emitido por el Departamento de la Presidencia que ja contemplaba la creación de una ley para profesionalizar los cargos directivos de la Generalitat de Cataluña, estableciendo los criterios de idoneidad i competencia profesional, definiendo los mecanismos de acceso i sistemas de evaluación de resultados, así como el órgano técnico de selección i el cese de éstos. Disponible en: <https://govern.cat/gov/acords-govern/4661/govern-avanca-reforma-transparencia-ladministracio-professionalitzacio-dels-carreccs-directius-codi-bones-practiques-contractacio-publica>. Más recientemente, el Plan de Gobierno para la XIV legislatura también contenía entre sus medidas, la regulación del modelo organizativo de la dirección pública profesional basado en la selección de directivos mediante sistemas de mérito, capacidad, idoneidad y una cultura gerencial de dirección por objetivos y resultados. Para ello se pretendía identificar los puestos de trabajo y aprobar el sistema retributivo del personal directivo. También se establecía la profesionalización de la dirección de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. Plan de Gobierno de la XIV legislatura. Disponible en: <https://govern.cat/govern/docs/PdG.pdf>
19. Entre los textos podemos hacer destacar los diversos diccionarios de competencias de los cargos de jefatura y puestos singulares de la Generalitat de Cataluña (jefaturas de Sección, Servicio, subdirector/a y asimilados) elaborados por la EAPC (https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_eines_per_als_recursos_humans/01_diccionari_de_competencies_dels_cargos_de_comandament/PDF-Diccionari-competencies-carreccs-comand-llocs-singulats.pdf) o el texto elaborado por la EACP relativo al marco profesional de la función directiva en las administraciones públicas (https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_eines_per_als_recursos_humans/10_marc_professional_funcio_directiva_ap/erh10_marco_profesional_es.pdf)

y AAPP, Secretaria de Administración y Función Pública y la EAPC del cual se desprenden las siguientes²⁰:

- La institucionalización de una función directiva profesional en las administraciones de Cataluña es uno de los retos pendientes en el ámbito de la organización administrativa, que no admite más demoras en su tratamiento. Ello porque el protagonismo de la gestión requiere de unos directivos que asuman tal responsabilidad.
- La determinación de un marco de referencia para la función directiva, ha quedado pospuesto hasta el momento. Dicha forma de actuar ha generado un gran nombre de situaciones particulares con diferentes regímenes jurídicos, que han ido en perjuicio de la gestión y clarificación del espacio directivo.
- La ausencia de este marco de actuaciones en Cataluña ha obedecido a una doble presión ejercida por dos corrientes opuestas: una de abajo — arriba (el régimen de la función pública) y otra de arriba — abajo (el régimen de los altos cargos/cargos de confianza).
- Los puestos de las instituciones catalanas con un rol predominantemente directivo y no político son:
 - Las gerencias de urbanismo, universidades y consejos comarciales, así como locales.²¹
 - Las secretarías generales de las consejerías o de los ayuntamientos.
 - Las direcciones hospitalarias y de museos, centros educativos, etc.
 - Las subdirecciones generales.
 - Las direcciones generales de la Generalitat o de los organismos autónomos etc.

20. Para un mayor detalle, véase el título X del Libro blanco de la Función Pública Catalana. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Barcelona. Páginas 193 a 205.

21. En relación con las entidades locales de Cataluña conviene destacar la previsión contemplada en el artículo 306 “personal directivo” del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante TRLMRLC). No es objeto de análisis el contenido de tal previsión ni mucho menos la discusión doctrinal entorno a la misma. No obstante, para una mayor comprensión de la misma se recomienda la lectura del texto El régimen jurídico del personal directivo después de la reforma del artículo 306 del TRLMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”, realizado por Jiménez Asensio, R. e impartido en el seminario de relaciones colectivas de la Federación de Municipios de Cataluña. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2021/10/ponencia-fmc-revisada-1.pdf>

- La dirección pública se ejerce en el ámbito universitario, en el mundo local y en la administración de la Generalitat de Cataluña bajo diferentes regímenes jurídicos de vinculación.
- Conviene recomendar que la dirección pública profesional de Cataluña sea regulada mediante una norma de rango ley, que, de manera diferenciada de la normativa del marco de la Función Pública catalana, desarrolle las previsiones que deben afectar a estos puestos de trabajo en el conjunto de las AAPP catalanas. Dicha normativa debería comprender:
 - Los principios y normas que deben guiar su actuación.
 - El sistema de acceso a dichos puestos.
 - La aplicación de los diferentes regímenes jurídicos de vinculación y su simplificación.
 - El concepto y desarrollo de las funciones del directivo público.
 - Duración del mandato, renovación y causas de cese.
 - La evaluación del desempeño directivo. Principios, formato y control de este.
 - El régimen retributivo y de responsabilidades.
 - Sistema formativo del directivo público.
- Necesidad de regular las premisas anteriores con respecto a las potestades autoorganizativas.
- La necesidad de contar con experiencia y formación directiva para el desarrollo de tales funciones.
- Delimitación del marco de responsabilidades directivas. Entre éstas se encuentran: 1) las derivadas de la gestión; 2) las derivadas del funcionamiento de la organización la cual dirige; 3) las derivadas del cumplimiento de la legalidad y; 4) las de naturaleza penal, civil o administrativa.
- La competencia profesional es el criterio básico que debe prevalecer en el acceso a estos puestos, de la misma manera que su permanencia y una parte de sus retribuciones deben estar sujetas al resultado objetivo realizado por una evaluación del desempeño.
- La regulación debe basarse en el principio de servicio al interés general. Por ello, el directivo público debe estar supeditado a la obligación de servir al interés general con criterios de eficacia, eficiencia

y objetividad, y alejarse de la *praxis* de perpetuarse en la función y convertirse en un simple ejecutor del mandato político.

- El acceso a todos estos puestos no puede ser a través de un procedimiento común y único, sino que conviene establecer diversos tipos de procesos selectivos basados en las necesidades a cubrir.
- Necesidad de entablar la relación política — directivo mediante la suscripción del que podríamos nombrar acuerdo de gestión. Este será el instrumento de compromiso entre las partes.
- Debe ponerse límite al mandato directivo y determinarse las causas objetivas de cese.
- Debe existir un sistema de incentivos y sanciones que permitan introducir nuevos valores en el comportamiento directivo y que tengan un reflejo real y efectivo, tanto en su gestión como en su retribución. Ello debe contemplarse en la evaluación de resultados.
- La institucionalización de la dirección pública obliga a delimitar un espacio de actuaciones propio que no puede ser manejado ni por la ocupación pública en general ni por personas que ocupan cargos de responsabilidad política.
- La necesidad de constituir un organismo independiente que, en el entorno de la EAPC, o la propia EAPC (con la modificación estatutaria correspondiente), tenga por misión potenciar la misma para que esta garantice el correcto desarrollo de la dirección pública profesional en Cataluña.

Como afirmó Josep Ramon Morera, la idea de profesionalizar la EAPC como elemento central del sistema normativo de función pública de Cataluña no es otra idea que recuperar el espíritu de Prat de la Riba, potenciando los instrumentos transversales (de los cuales forma parte la EAPC), para atender a todas las necesidades de la sociedad catalana.²²

A tenor de lo anterior conviene traer a colación las principales ideas que se estaban elaborando en el anteproyecto de ley de función pública catalana por parte del ejecutivo catalán y referentes al personal directivo público profesional. Entre otros motivos, además de los expuestos, por ser el anteproyecto de ley más reciente conocido hasta el momento, y porque en él se refleja que, a pesar de tener diversas regulaciones —más acertadas o menos—, el motivo que subyace detrás de todo parece acercarse más a otra serie de postulados que al del desconocimiento de la existencia de una figura directiva profesional.

22. Ramon Morera, Josep. (2016). Els servidors públics. Artículo publicado en el diario ARA.

El anteproyecto de ley de función pública catalana, en su versión de 20 de diciembre de 2023, contemplaba la regulación del personal directivo en diversos Títulos de la norma. En concreto el capítulo II del título III prevé el *corpus* de este tipo de personal. Este análisis se centra en los aspectos más relevantes y controvertidos de dicha propuesta normativa.

El artículo 26 del anteproyecto se centra en la delimitación funcional del personal directivo profesional. Para ello, establece un catálogo de carácter no cerrado de funciones atribuibles al personal directivo profesional. entre estas se encuentran:

- Participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
- Diseño i aplicación normativa.
- Planificación estratégica y operativa.
- Seguimiento de objetivos.
- Coordinación y gestión de recursos.
- Rendición de cuentas periódicas ante órganos de dirección política y de gobierno, de control y ciudadanía.

Dicho elenco funcional otorga de primeras una disfunción significativa, las funciones descritas son actualmente desempeñadas por tres categorías distintas de personal, los cuales son:

- Personal en puestos de dirección.
- Directivos públicos profesionales (generalmente reservado a los puestos de trabajo de subdirección general).
- Altos cargos.

La falta de concreción y delimitación de las funciones propias de la dirección pública profesional genera una ambigüedad conceptual que obstaculiza la aplicación correcta del rol de directivo. En este sentido la redacción dada por el anteproyecto no parece resolver satisfactoriamente su finalidad.

El anteproyecto de ley, de la misma manera que hace el artículo 13 del TREBEP sujeta la designación del personal directivo a los principios de mérito y capacidad y al criterio de idoneidad, que deberá acreditarse de manera previa en la EACP. El proceso de designación deberá garantizar la publicidad y la concurrencia. En dicho precepto, no se establece que debe entenderse por idoneidad para una correcta designación del personal directivo público, atendiendo simplemente al concepto de competencia profesional y la acreditación previa realizada en la EAPC.

En materia de evaluación del desempeño, el anteproyecto no aporta ninguna novedad respecto de las previsiones básicas reguladas en el TREBEP. Tampoco en materia de condiciones de trabajo.

Una de las novedades del anteproyecto, en relación con las previsiones establecidas en el TREBEP, es la introducción del apartado quinto del artículo 26, que hace referencia a la necesidad de incluir los puestos de trabajo que integran la dirección pública profesional en una relación de puestos de trabajo o instrumento de ordenación de puestos de trabajo específico. En dicho instrumento deben constar, como mínimo: la denominación, la adscripción orgánica, funciones, requisitos generales de provisión, así como los específicos relacionados con las competencias profesionales y las retribuciones.

El anteproyecto de ley dejaba en manos de regulación reglamentaria el procedimiento de nombramiento y cese, contratación y extinción, determinación de los puestos y registro de personal.

El anteproyecto avanza en la separación entre lo que debe considerarse personal eventual y personal directivo público profesional. No obstante, no modifica postulados en cuanto a que debe ser personal directivo público profesional y alto cargo. Dicha ausencia de respuesta parece responder, entre otros motivos, a que el contorno legislativo en donde debe regularse dicha anomalía es más propio de una norma de organización que no de una de ocupación pública.

También se detecta un alto reenvío normativo al reglamento en aspectos esenciales de la dirección pública profesional, como lo es el procedimiento para la designación y cese de este (que en la norma denomina procedimiento de nombramiento, cese y contratación).

Fuera del cuerpo jurídico de la dirección pública profesional, propiamente dicho, se incluye como novedad la regulación específica de una situación administrativa de servicios especiales para el funcionario de carrera contratado en régimen de alta dirección.

Finalmente, y también fuera del cuerpo jurídico de la dirección pública profesional, propiamente dicho, se incluye en el Título XIX dedicado a la EAPC un seguido de competencias entre las que se encuentra la acreditación de la competencia profesional del personal directivo profesional.

En conclusión, el análisis del marco normativo elaborado en el anteproyecto de ley de función pública catalana revela, entre otros, los siguientes aspectos:

- **Ambigüedad conceptual:** La falta de una clara diferenciación entre altos cargos y directivos públicos profesionales perpetúa una zona gris que podría obstaculizar la profesionalización efectiva de la función directiva.
- **Delegación excesiva:** La remisión de aspectos cruciales a desarrollo reglamentario podría generar inseguridad jurídica y dificultar la implementación coherente del modelo directivo.
- **Oportunidades perdidas:** La falta de innovación en áreas como la evaluación del desempeño representa una oportunidad perdida para establecer un modelo de dirección pública más avanzado y adaptado al contexto catalán.
- **Fortalecimiento del rol de la EAPC:** La atribución de competencias de acreditación a la EAPC podría contribuir significativamente a la profesionalización de la función directiva, aunque su efectividad dependerá de la implementación práctica.

4.2.3. TERCERA SITUACIÓN. LAS REGULACIONES DE LAS CCAA LAS ILLES BALEARS, ASTURIAS, EXTREMADURA, LA RIOJA, GALICIA, VALENCIA, ANDALUCÍA, PAÍS VASCO, Y CASTILLA-LA MANCHA

En este tercer bloque de situaciones nos encontramos ante las CCAA que, de alguna manera, han desarrollado ciertas previsiones o diseñado modelos de dirección pública profesional circunscritos a su ámbito territorial. En este sentido, en la exposición de este bloque, se realizará un análisis detallado de las principales previsiones en materia de dirección pública profesional de cada una de ellas.

4.2.3.1. Islas Baleares

El sistema normativo vigente en materia de función pública en la CCAA de las Islas Baleares regula la función pública del mismo a través de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Publicada en el Boletín Oficial de les Islas Baleares, contiene diversas previsiones destinadas a la dirección pública profesional.

La exposición de motivos hace alusión a las diferentes normas de función pública que han regulado la función pública y, a su vez, incide en el elemento troncal y de discusión que supuso el EBEP, ahora TREBEP. La

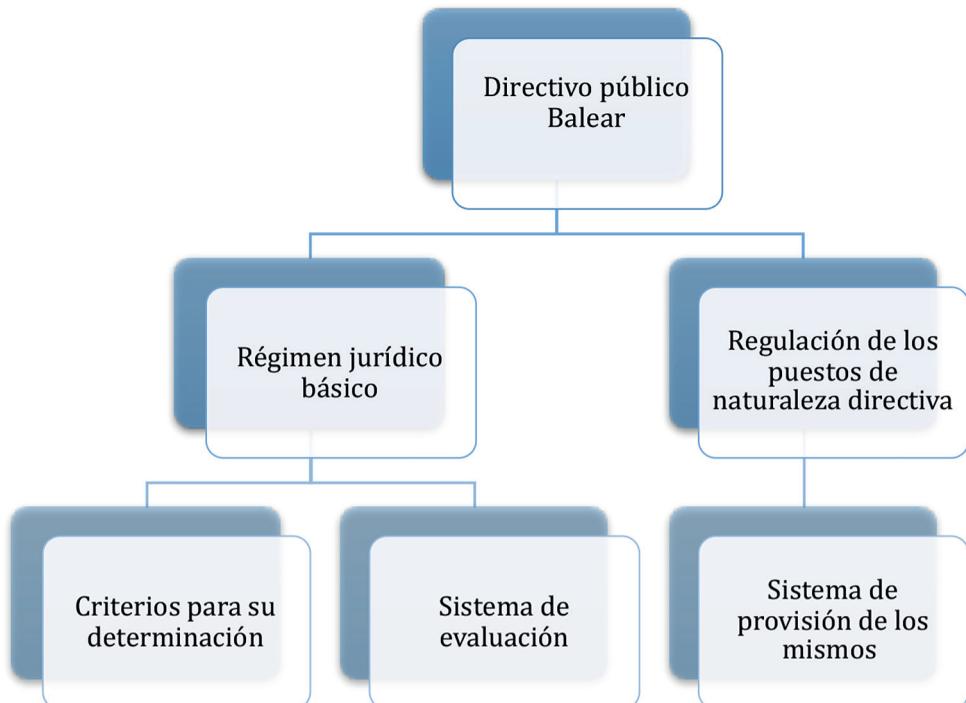
reducción de preceptos básicos permitió a las CCAA tener una esfera más amplia de potestades normativas para definir su propia función pública. En este sentido, la filosofía subyacente de la norma balear se articula en torno a tres objetivos fundamentales:

- Profesionalizar a los empleados públicos de las Islas Baleares.
- Modernizar la AP.
- Mejorar la calidad del servicio público.

Para la consecución de estos objetivos, la norma configura diversos mecanismos, entre los cuales destaca la creación de la figura del personal directivo público, alineándose con las tendencias contemporáneas de la NGP²³.

El diseño autonómico balear, en lo que respecta a la figura directiva pública, se fundamenta en dos pilares fundamentales.

Esquema 13: Aspectos regulados en la normativa de función pública de las Islas Baleares.



Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

23. Pollitt y Bouckaert. Op. Cit.

Referente a la regulación de los puestos directivos la norma establece que sean las relaciones de puestos de trabajo las que determinen la naturaleza directiva o no de los puestos. Para determinar si el puesto es directivo, o no, entre las funciones del puesto deben encontrarse las de:

- Dirección.
- Programación.
- Coordinación.
- Impulso.
- Evaluación administrativa o técnica.

Asimismo, el artículo 35.2 de la ley establece una correlación entre los puestos de trabajo clasificados en el nivel 30, los que implican jefatura de departamento y los de servicio cuando tengan dependencia directa del órgano superior o directivo al cual están adscritos, otorgándoles naturaleza directiva.

Para la ocupación de dichos puestos de trabajo se requiere el diploma directivo, estando sujetos a los sistemas de evaluación recogidos en la norma. El diploma directivo es expedido por la Escuela Balear de Administración Pública, aunque se permiten otros homólogos.

El sistema de provisión de puestos directivos, tal como establece el artículo 79 de la norma es la libre designación. Se configura dicho sistema por ser puestos que llevan aparejada una elevada responsabilidad o que requieren de una confianza personal para ejercer sus funciones.

Es notable la yuxtaposición de conceptos aparentemente antagónicos como “responsabilidad” y “confianza” bajo el mismo procedimiento de provisión. Este enfoque plantea interrogantes sobre la objetividad y meritocracia en la selección de directivos públicos²⁴.

En este contexto, se observa que el sistema autonómico Balear establece como sistema ordinario de provisión de los puestos directivos la libre designación. Al mismo nivel sitúa la provisión de los puestos de secretario o secretaria personal, el chófer de alto cargo, adscritos al Gabinete de Presidencia, o al de los consejeros / as, o aquellos determinados por las relaciones de puestos de trabajo.

24. Jiménez Asensio, R. Op. Cit.

Los puestos directivos están sujetos a la evaluación del desempeño positivizado en la norma. En este sentido, las pautas configuradas al respecto nos remiten a un sistema que trata de ser un instrumento *para la mejora de la motivación, rendimiento y calidad de los servicios públicos* (artículo 39.1). Dichos sistemas son públicos y deben garantizar la objetividad y la imparcialidad de los resultados, con incidencia en las retribuciones y pudiendo llegar a reconocerse recompensas.

Los elementos que deben tenerse en cuenta para la evaluación del cumplimiento son:

- Los resultados obtenidos,
- los comportamientos o conductas profesionales,
- los proyectos implantados o ejecutados,
- aquellos parámetros establecidos reglamentariamente.

La norma no establece un modelo concreto de evaluación del desempeño, presentando una regulación flexible para que, posteriormente, cada AP adopte el modelo de acuerdo con sus necesidades. En este sentido, conviene destacar que en materia directiva y en lo referente a los sistemas de evaluación de cada AP, deberán atenderse no solamente dichos elementos de evaluación, sino a los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados recogidos en el apartado tercero del artículo 13 del TREBEP.

Fuera del diseño normativo del sistema de dirección pública, la norma también recoge como situación administrativa de declaración de servicios especiales de los funcionarios de la comunidad *el nombramiento o contratación como titulares de gerencias u otros órganos unipersonales de dirección o como personal directivo profesional de la CCAA de las Illes Balears o de cualesquiera de las entidades del sector público instrumental* (artículo 99).

De acuerdo con la disposición transitoria cuarta, se establece un plazo de 3 años para la obtención del diploma directivo expedido por la EBAP.

En suma, el modelo balear de dirección pública profesional presenta avances significativos en la profesionalización de la función directiva. No obstante, la coexistencia de la libre designación con requisitos de formación específica (diploma directivo) genera una tensión entre meritocracia y discrecionalidad política que merece un análisis más profundo²⁵.

25. Ramió Matas, C y Salvador, M. (2018). La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración. Barcelona. Ed. Tibidabo.

4.2.3.2. Asturias

El sistema normativo vigente en materia de empleo público en la CCAA del Principado de Asturias se encuentra recogido en la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público. La ley publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Asturias mejora y completa la regulación de la figura del personal directivo profesional introducida en la legislación de 2014.

El detalle del diseño se recoge, principalmente, en el artículo 10 de la misma, la cual se dedica a positivizar al personal directivo público profesional en el Principado de Asturias. En este sentido, las ideas en torno a las cuales se ha positivizado el directivo público profesional asturiano las encontramos expuestas en el preámbulo normativo y son las siguientes:

Esquema 14: Aspectos regulados en la normativa de empleo público de Asturias.



Fuente: Elaboración propia a partir de la norma.

El apartado primero del artículo 10 nos define y determina que puestos y funciones se requieren en el Principado de Asturias para ser directivo público. En concreto, condiciona el mismo a:

- Ser funcionario de carrera del grupo de clasificación profesional A, subgrupo A1.
- Desarrollar funciones directivas profesionales.

Esta delimitación implica, *a priori*, la exclusión de los funcionarios internos de la categoría de directivo público profesional, incluso si cumplen ambos requisitos, y plantea interrogantes sobre la flexibilidad del sistema y su capacidad para aprovechar todo el talento disponible en la AP²⁶

26. Ramió Matas, C. (2016). La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España. Madrid. Ed. La Catarata.

ESTUDIOS

Dirección pública profesional: el pilar normativo de la nueva gobernanza en España analiza con rigor, claridad y actualidad uno de los grandes retos pendientes de la reforma administrativa en España: la profesionalización de la alta dirección en las administraciones públicas. A través de un enfoque jurídico e institucional, la obra examina cómo esta figura se ha convertido en un elemento clave para transformar el sector público y avanzar hacia una gobernanza más eficaz, transparente y orientada a resultados.

La obra introduce una mirada histórica, crítica y constructiva sobre el desarrollo normativo de la dirección pública profesional, desde el Estatuto Básico del Empleado Público hasta las reformas más recientes –como, por ejemplo, a nivel estatal, el Real Decreto-ley 6/2023 y la Orden TDF/379/2024–. También analiza el marco jurídico que regula esta figura clave, su implantación y desarrollo territorial y las tensiones existentes y reales entre la lógica política del libre nombramiento y la aspiración a un modelo profesional basado en los principios de mérito y capacidad, atendiendo a criterios de idoneidad.

Con una estructura sólida y una mirada crítica, esta obra se presenta como una herramienta útil para comprender el papel estratégico de la dirección pública profesional en la modernización de la gestión pública y en la arquitectura institucional del siglo XXI. Al mismo tiempo, constituye una invitación a repensar el liderazgo público desde una perspectiva técnica, ética y comprometida con el interés general, ofreciendo propuestas de futuro que contribuyen al fortalecimiento de una gobernanza más eficaz y transparente.

ISBN: 978-84-1085-525-0



9 788410 855250



ER-0280/2005



GA-2005/0100