

**UNIVERSITAT VALÈNCIA**

**Facultat de Dret**

**Departament de Dret Constitucional, Ciència Política i de l'Administració**

**TESIS DOCTORAL**

**Principios constitucionales y Gobierno  
local: El acceso a la dirección pública en los  
municipios españoles**

**Marifé Blanes Soliva**

**Directores**

**Dra. Margarita Soler Sánchez**

**Dr. Joaquín Martín Cubas**

Octubre, 2015.



*Alejandra, en tu memoria...*



## ÍNDICE

<b>Justificación, objetivos y metodología de la investigación.</b> .....	11
<b>CAPITULO 1</b> .....	17
<b>LA CUESTIÓN DIRECTIVA</b> .....	17
1. Introducción: La delimitación del concepto de dirección pública.....	18
2. Los procesos de modernización en las Administraciones públicas y la dirección pública. ....	24
2.1. El fenómeno de la reforma y modernización de las estructuras administrativas: la administración relacional.....	24
2.2. Los modelos gerenciales: <i>New Public Management</i> . ....	27
2.3. La <i>Gobernanza</i> . ....	35
3. La dirección pública profesional entre la dirección política y la dirección administrativa. ....	42
3.1. El directivo público como frontera entre política y burocracia. ....	44
3.2. La selección y condiciones de trabajo de los directivos públicos. ....	47
3.2.1 Modelo abierto vs cerrado de función pública y su incidencia en la dirección pública. ....	50
3.2.2 Dimensión de <i>politización-confianza política vs profesionalización-méritos profesionales en la selección de los directivos públicos</i> .....	54
4. La creación de un espacio directivo profesional y la introducción de las técnicas del <i>management</i> en el sector público local.....	58
5. Los directivos públicos en los países de nuestro entorno. ....	60
5.1. Introducción.....	60
5.2. Estados Unidos de América: <i>Senior Executive Service</i> .....	63
5.3. Reino Unido: <i>Senior Civil Service</i> . ....	65
5.4. La <i>dirigenza pubblica</i> en Italia. ....	68
<b>CAPITULO 2</b> .....	77
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL</b> .....	77
1. Introducción.....	78
2. Los orígenes de los estados modernos y la venta de oficios en las instituciones locales. ....	79
3. La construcción decimonónica del Gobierno y la organización burocrática local. ....	86
3.1. Notas características del periodo. ....	86
3.2. El régimen local en la Constitución de Cádiz y el principio democrático de elección de los cargos y empleos locales.....	89
3.3. Las patologías en el empleo público: depuraciones y cesantías. ....	93

3.4. Los intentos de normalización del empleo público: pruebas de acceso y estabilidad en el empleo.....	96
4. El siglo XX: la institucionalización de la función pública.....	101
4.1. La Restauración y el Estatuto de funcionarios.....	102
4.2. El Estatuto municipal de 1924 y el Cuerpo de secretarios.....	103
5. La Constitución republicana de 1931 y la Ley municipal de 1935.....	106
6. El diseño del régimen local en el franquismo y los servidores públicos locales..	111
6.1. La <i>Era azul</i> : La configuración del régimen local y las depuraciones funcionariales (1938-1957).....	112
6.1.1. La configuración del régimen local: el diseño de la administración local en el franquismo.....	112
6.1.2. La norma para las <i>depuraciones</i> en la administración franquista.....	117
6.1.3. Instituto de Estudios de Administración Local y el Cuerpo de Secretarios. ..	120
6.2. La segunda etapa, la <i>Tecnocracia</i> (1957-1973).....	121
6.2.1. La reforma administrativa.....	121
6.2.2. La burocracia corporativa.....	123
6.2.3. El diploma de directivos públicos.....	125
6.3. La última etapa del franquismo, el <i>Funcionariato</i> (1973-1975).....	128
<b>CAPITULO 3:</b> .....	133
<b>LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU PLASMACIÓN EN LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA.</b> .....	133
1. La cuestión directiva en la Constitución española de 1978 y en los primeros años de su vigencia.....	134
1.1. El proceso constituyente y el acceso a los cargos y funciones públicas.....	135
1.1.1. La cronología del proceso constituyente.....	135
1.1.2. El acceso a cargo y función pública en el debate constituyente.....	139
1.1.3. El mérito y la capacidad en el debate constituyente.....	143
1.2. La cuestión directiva en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1978 .....	147
1.2.1. La delimitación del concepto de <i>cargos y funciones</i> públicas tras la Constitución.....	148
1.2.2. La designación de los directivos públicos: altos cargos y directivos funcionariales.....	155
1.3. Regulación de la dirección pública en la administración: ¿normas de personal o de organización?.....	158
2. La regulación de la dirección pública en las normas de organización de la Administración del Estado.....	163
2.1. La LOFAGE y la profesionalización de la dirección pública.....	163

2.1.1. Estructura de la alta administración del Estado: órganos superiores y órganos directivos. ....	164
2.1.2. El nombramiento de los titulares de los órganos de la alta administración....	165
2.2.3. Las funciones directivas: funciones políticas directivas de los órganos superiores vs funciones directivas ¿profesionales? de los órganos directivos.....	170
2.2.4. Notas características del modelo de dirección pública implantada por la LOFAGE. ....	171
2.2. La profesionalización de la Administración institucional del Estado: La ley de Agencias. ....	173
3. La regulación de la dirección pública en las normas de empleo público. ....	178
3.1. El Estatuto Básico del Empleado Público y la dirección pública profesional...	178
3.2. La cuestión directiva en los documentos preparatorios del EBEP. ....	180
3.2.1. Diagnóstico de la problemática de la figura del directivo. ....	181
3.2.2. Sugerencias normativas propuestas por la Comisión. ....	184
3.3. La regulación del personal directivo contenida en el EBEP. ....	188
4. La aplicación del EBEP a la dirección pública local.....	215
<b>CAPITULO 4</b> .....	223
<b>EL SISTEMA LOCAL GOBIERNO Y LA DIRECCIÓN PÚBLICA</b> .....	223
1. Notas generales de las administraciones locales en la Constitución de 1978. ....	224
1.1. La administración local en la Constitución .....	224
1.2. La distribución competencial en materia local. ....	229
1.3. La especificidad local en el marco constitucional. ....	233
1.3.1. Los municipios en la estructura básica de la organización territorial del Estado. ....	233
1.3.2. La autonomía de los Entes locales.....	235
1.3.3. El principio democrático de los Gobiernos Locales: nivel territorial integrado por entes corporativos y democráticos.....	239
2. La organización municipal: el Ayuntamiento y sus órganos.....	241
2.2. La organización municipal en la legislación básica de régimen local y sus modificaciones.....	241
2.3. Los diferentes regímenes de organización municipal.....	247
2.3.1. Los municipios de régimen común.....	248
2.3.2. La organización de las grandes ciudades.....	249
2.3.3. Regímenes especiales de organización municipal.....	254
2.3. La Administración instrumental local: concepto y clases. ....	260
3. Incidencia de la organización municipal en la dirección pública local. ....	267
3.1. Antecedentes de los directivos públicos en la legislación local. ....	267

3.2. Los municipios de régimen común y la cuestión directiva. ....	269
3.3. La dirección pública en los municipios sujetos al Título X. ....	272
3.4. Ámbitos de la dirección pública local. ....	273
3.4.1 Dirección estrictamente política .....	274
3.4.2. Dirección de carácter político y profesional.....	276
3.4.3. Dirección burocrática estrictamente profesional. ....	278
<b>CAPITULO 5.</b> .....	<b>283</b>
<b>LA DIRECCIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL</b> .....	<b>283</b>
1. Introducción.....	284
2. El carácter representativo de los Gobiernos locales. ....	285
3. Sistema de elección de los concejales y las peculiaridades de la elección de los alcaldes. ....	289
A. Elección en la sesión de constitución. ....	291
B. Elección como consecuencia de una moción de censura. ....	292
C. Elección como consecuencia de una cuestión de confianza. ....	293
D. Elección como consecuencia de vacante en la titularidad de la Alcaldía.....	294
4. La posición de los alcaldes en la organización municipal. ....	298
5. El liderazgo del alcalde en la corporación.....	303
<b>CAPITULO 6.</b> .....	<b>307</b>
<b>LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS EN LAS GRANDES CIUDADES.</b> .....	<b>307</b>
1. Los órganos directivos en los municipios de gran población.....	308
1.1. Los coordinadores generales, los directores generales y los órganos asimilados que culminan la organización administrativa. ....	310
1.2. El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno local.....	312
1.3. El titular de la asesoría jurídica. ....	313
1.4. El secretario general del Pleno. ....	315
1.5. El interventor general municipal y el titular del órgano de gestión económico- financiera. ....	316
a) Interventor general municipal.....	317
b) El titular del órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria. ....	318
1.6. Los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos, entidades públicas empresariales locales y empresas públicas. ....	320
2. Los órganos directivos en los municipios de régimen especial.....	321
2.1. La dirección pública en la ciudad de Barcelona. ....	322
a) Innovaciones en la gestión y la dirección municipal de Barcelona.....	322
b) La organización ejecutiva: el Gerente municipal.....	323
2.2 El régimen especial de la ciudad de Madrid.....	326



a) Regulación directiva del municipio de Madrid. ....	326
b) Órganos ejecutivos. ....	328
c) Órganos directivos. ....	330
<b>CAPITULO 7</b> .....	336
<b>EL RECLUTAMIENTO DE LOS DIRECTIVOS LOCALES SEGÚN EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE</b> .....	336
1. Introducción.....	337
2. El directivo público local en régimen de Derecho público y su reclutamiento. ....	339
2.1. Estructura del personal directivo en régimen de Derecho público. ....	339
2.2. La designación del personal directivo local entre funcionarios de carrera.....	341
2.3. La particularidad local en materia directiva: la habilitación nacional.....	354
2.5. El personal eventual con funciones directivas en la administración local. ....	365
3. El acceso a las funciones directivas en régimen de Derecho privado en las administraciones locales. ....	384
3.1. Régimen jurídico aplicable a la dirección pública de las entidades dependientes locales y sociedades locales.....	385
3.2. <i>Altos cargos</i> con vínculo de naturaleza mercantil. ....	390
3.3. La relación laboral especial de alta dirección y el artículo 13 EBEP.....	392
3.4. Particularidades de los contratos de alta dirección y contratos mercantiles en su aplicación a entidades vinculadas o dependientes de las corporaciones locales. ....	398
3.4.1. Clasificación de las entidades vinculadas o dependientes de las Corporación local. ....	398
3.4.2. Régimen de retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección. ...	400
3.4.3. Indemnizaciones por razón extinción contrato mercantil y de alta dirección local. ....	403
4. La provisión de los puestos directivos locales: algunas propuestas. ....	405
<b>CAPITULO 8</b> .....	419
<b>CONCLUSIONES GENERALES.</b> .....	419
<b>Referencias Bibliográficas.</b> .....	433



## **Justificación, objetivos y metodología de la investigación.**

Esta tesis doctoral es el fruto de la evolución y crecimiento profesional e intelectual de su autora; representa la adición del rigor científico y académico a las destrezas propias de su actividad profesional, la práctica jurídica centrada en estos últimos años en la administración local y el personal a su servicio. Justo es señalar que, como ocurre en todo proceso, el ritmo de la investigación ha sido discontinuo; pero siempre constante.

Con este trabajo de investigación he pretendido que la labor desempeñada en distintas administraciones públicas no haya sido improductiva; que, muy al contrario, haya servido para abrir nuevas líneas de investigación; y, en fin permita aportar, desde la humildad y la prudencia algún granito de arena a la solución de algunos problemas en referencia al personal directivo en la administración local. El tema de la investigación se plantea y va cobrando forma, gracias a conversaciones y debates mantenidos con compañeros de profesión, secretario de Ayuntamiento y concejales de personal en los municipios donde he ejercido mi actividad profesional. El desempeño de funciones similares en diversas entidades locales y las lecturas y los debates con otros profesionales de la administración local avivó mi curiosidad intelectual, e hizo que centrara la investigación de esta tesis doctoral en la cuestión del acceso del personal directivo en los municipios españoles.

La presente tesis no pretende ser original en cuanto al aspecto teórico del personal directivo al servicio de las Administraciones locales españolas. Quizá su mayor virtud sea la amplitud de la perspectiva con que ha sido elaborada, ya que he tenido la oportunidad, de desempeñar durante su elaboración distintos puestos de trabajo técnico-jurídicos en diferentes administraciones locales. Creo que el Derecho positivo vigente en un momento y en un país determinado es coyuntural, y que la doctoranda no puede limitarse a describir sin más, el ordenamiento jurídico y sistematizarlo; está obligada a adoptar una actitud crítica y, en su caso, a proponer alternativas. Éste ha sido el fin último de esta investigación, contribuir al progreso del Derecho con respeto, tanto a los derechos humanos, como a las instituciones democráticas, que son la base de la convivencia.

He pretendido con esta tesis abordar desde una perspectiva dogmática la regulación de la dirección pública local, centrandó el foco en el análisis del acceso a los puestos situados en el vértice de las administraciones locales españolas.

El trabajo analiza la legislación básica de régimen local; así como la doctrina y la Jurisprudencia; para dar respuesta a una serie de cuestiones relacionadas con la dirección pública local como: quién puede ser directivo público en nuestras administraciones locales; cuándo un dirigente local realiza dirección política y cuándo dirección administrativa; qué relación jurídica vincula al directivo o directiva pública con la administración local; ¿relación laboral o de derecho administrativo?; qué sistema en el reclutamiento es más acorde con los principios de la modernización de las administraciones públicas; éstas son, entre otras, algunas de las cuestiones que van a ser analizadas a lo largo de las páginas que componen este trabajo.

Para dar respuesta a estas preguntas la investigación se estructura en siete capítulos, más uno final de conclusiones generales que sintetiza las aportaciones realizadas.

En el capítulo primero, figuran aquellos aspectos que centran nuestro estudio y, que sirven para situar los problemas jurídicos a los que se enfrenta la regulación de la dirección pública en el actual contexto administrativo y la problemática del acceso a los puestos directivos en las administraciones públicas en su conjunto.

En el capítulo segundo, analizamos los antecedentes históricos y constitucionales de la dirección pública local para comprender las especificidades en la construcción de las administraciones locales españolas en materia directiva.

Estudiamos, en el tercer capítulo, el desarrollo legislativo de la dirección pública vigente en la actualidad. En las normas de organización de las administraciones públicas, vemos con detalle, su regulación para la Administración General del Estado; y en las normas de empleo público, analizamos el Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en la dirección pública local; así como su interpretación jurisprudencial.

En el capítulo cuarto, nos centramos en el análisis del sistema local de gobierno y la incidencia de la organización municipal en la dirección pública local.

En el capítulo quinto, examinamos la dirección política del gobierno municipal y las funciones directivas ejercidas por los cargos electos en las corporaciones locales españolas.

En el capítulo sexto, nos adentramos en las distintas figuras directivas perfiladas por la legislación básica de régimen local y que conforman los órganos directivos en los municipios de gran población; así como la dirección pública de las ciudades de Madrid y Barcelona, ya que están sujetas a un régimen local especial.

En el capítulo séptimo, analizamos el reclutamiento de los directivos locales, la regulación de los directivos públicos locales, tomando como referencia las dos grandes categorías principales: los directivos sujetos a las normas y principios del Derecho público y, los directivos sujetos a las normas del Derecho privado; para finalizar el capítulo y a la vista del estudio realizado, exponemos unas propuestas que sean útiles para la provisión de los puestos directivos en nuestras administraciones locales.

En el proceso de elaboración de la tesis doctoral se han seguido las técnicas metodológicas actuales propias de la Ciencias jurídicas: una primera fase de recopilación de fuentes y bibliografía variada; un estudio pormenorizado del material; una ordenación del mismo en un índice preliminar precedido de una introducción a modo de planteamiento originario de la investigación; la configuración de los diversos capítulos; la redacción y correspondiente corrección del texto; la reflexión final, dirigida a la formulación de una relación de conclusiones; y una última revisión del trabajo, que fija el texto de forma definitiva.

Desde un principio me planteé que la tesis no fuera un simple trámite administrativo y burocrático que me facilitara sendas para conseguir metas académicas, sólo ligadas al grado de doctora; sino que, aparte de mi satisfacción personal, me dotara de nuevas

inquietudes para continuar en el futuro la senda emprendida de enriquecimiento y desarrollo profesional, quizá por ello, éste sea un documento abierto; el cual, me permite a mí, o a otros, iniciar futuras líneas de investigación.

En último lugar, debo citar las oportunidades que me brindó el programa de doctorado del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia de la Administración para el decisivo perfeccionamiento en este trabajo; así como, la dirección inestimable de sus directores Dra. Margarita Soler y Dr. Joaquín Martín, para quienes guardo especial mención y agradecido reconocimiento. No puedo finalizar sin mencionar al resto miembros del Departamento y en especial a Antonio Montiel, profesor y maestro; a Jordi y Pascual Soler que han leído desinteresadamente cada una de estas líneas; y a mis padres por su generosidad. Gracias a todos.







## **CAPITULO 1**

---

### **LA CUESTIÓN DIRECTIVA**

## **1. Introducción: La delimitación del concepto de dirección pública.**

Una de las primeras dificultades al inicio de esta investigación ha sido concretar la propia definición de la dirección pública local así como delimitar qué figuras son directivas en la organización municipal.

En España se pensó durante mucho tiempo que el directivo público era quien formaba parte del gobierno y de su círculo inmediato, el resto de la organización, era una realidad no política; y por lo tanto, no directiva, encargada exclusivamente de la aplicación de la Ley y de la ejecución de instrucciones<sup>1</sup>. Hubo que esperar hasta la llegada de la democracia con la Constitución de 1978 para que esta concepción empezara a cambiar, distinguiéndose más claramente entre dirección política y dirección pública.

La plasmación legislativa vigente, en materia de dirección pública, se determina para la Administración General del Estado en la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE, en adelante), y por el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP, en adelante). Como analizaremos en el capítulo tercero de esta investigación, estas dos leyes, han sido los elementos normativos de referencia para la definición del ámbito propio de la dirección pública local. Formalmente, la LOFAGE establece, el principio de profesionalización de la Administración General del Estado, y determina, que los altos cargos con responsabilidad directiva, sean nombrados entre funcionarios a los que se exija titulación superior para su acceso a la función pública: subsecretarios; secretarios generales técnicos, en todo caso; y directores generales, con carácter general. Esta opción, aun cuando ha sido criticada por la doctrina en cuanto a su aplicación a las entidades locales<sup>2</sup>, será trasladada a las Administraciones locales a través de la reforma en 2003 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases

---

<sup>1</sup> VILLORÍA MENDIETA, M. (2000), *Unidad didáctica 15 La función directiva en las Administraciones Públicas*, en Villoría Mendieta, M y del Pino Matute, E. (Dirs.), *Manual de Gestión de Recursos*

<sup>2</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1996), *Altos cargos y Directivos públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

del Régimen Local (LRBRL, en adelante)<sup>3</sup>, solo aplicable a la estructura organizativa de las grandes ciudades, de cuyo examen nos ocuparemos en el capítulo cuarto y desarrollarnos en el sexto para analizar cada órgano directivo concreto.

En cualquier caso, la dificultad para poder dar una definición de la dirección pública en las administraciones no sólo deriva de su bisoñez legislativa sino que es consecuencia de que éste no es un concepto exclusivamente jurídico. La doctrina entiende, que la pertenencia al grupo de directivos públicos obedece más a una lógica funcional, de roles y competencias, que al hecho de pertenecer a un expreso cuerpo de empleados públicos dentro de la organización administrativa, o al hecho de poseer un determinado grado personal<sup>4</sup>.

Partiendo de esta regulación y siguiendo a JIMÉNEZ ASENSIO<sup>5</sup> podemos agrupar a los directivos públicos en tres grandes grupos o círculos de funciones directivas, distinguiendo:

1. Un círculo de dirección política en el que la labor esencia es de tal naturaleza y dónde, en principio, los directivos no precisan de conocimientos técnicos o administrativos para desempeñar el cargo, aunque siempre sería recomendable. En este círculo, incluiríamos a los secretarios de Estado, ministros, presidentes de gobiernos regionales y, en el ámbito local, alcaldes o electos locales.

2. Un círculo de dirección político-administrativa. En el que se desarrollan tanto funciones con un componente político como funciones estrictamente administrativas o técnicas. Los directivos político-administrativos requieren de un

---

<sup>3</sup> Disponible en WWW: [https:// www.B.O.E.es/buscar/act.php?id=B.O.E.-A-1985-5392](https://www.B.O.E.es/buscar/act.php?id=B.O.E.-A-1985-5392) [Consulta: 9 septiembre 2015]

<sup>4</sup> Tal y como plantea BODIGUEL, J. L. (2010), “El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE”, en Arenilla Sáez, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 728.

<sup>5</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1996), *Altos cargos y Directivos públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

conjunto de habilidades y actitudes directivas; pero también, sensibilidad para entender la acción social y organizativa. En algunos casos, incluso deben tener conocimientos técnicos muy precisos, como es el caso de los jefes de asesoría jurídica o los responsables de direcciones sanitarias. En este círculo, situaríamos los denominados altos cargos del Estado y Comunidades Autónomas (los directores generales, subsecretarios, secretarios generales, y viceconsejeros). También habría que incluir al personal eventual de confianza política (asesores ejecutivos, miembros de los gabinetes ministeriales con relación eventual, y directores de gabinete o área en la administración local). Finalmente, también formarían parte este círculo, los altos cargos mercantiles de las sociedades públicas, que formen parte del consejo de administración; así como los directivos con contratos laborales de alta dirección en las Administraciones dependientes.

3. Un círculo de dirección burocrática. En este círculo se encuentran los niveles superiores del servicio civil de carrera. Conforman este grupo los funcionarios que han accedido tras un proceso de desarrollo profesional a cargos directivos en el vértice de la organización administrativa. En este círculo, se localiza la élite burocrática, que está adscrita a las instituciones ejecutivas o administrativas del Estado en virtud de una relación profesionalizada; la cual, está sujeta a la disciplina y jerarquización propia de la estructura burocrática, aunque con indudable influencia en el proceso de decisión política. En este grupo, se incluyen los directivos cuya relación sea de naturaleza funcional (los subdirectores generales y puestos análogos en la Administración del Estado y autonómica, directores de servicios en la administración local, delegados y directores provinciales o regionales, etc).<sup>6</sup>

Todas las personas que desempeñan su trabajo en estos espacios directivos, constituyen en su conjunto, el nivel directivo de nuestras Administraciones públicas. Dado lo

---

<sup>6</sup> Señalar que, Jiménez Asensio, incluye también en este círculo directivo a los directivos con vínculo laboral sometidos al Estatuto de los Trabajadores. Entendemos en este trabajo que, tras la aprobación del EBEP, ya no caben contratos sujetos al Estatuto de Trabajadores para la realización de funciones directivas, dado que la relación laboral que sujetará al directivo será un contrato de alta dirección, relación laboral de carácter especial y por tanto excluido de la regulación del ET.

ingente del estudio de todas estas figuras directivas en esta investigación, y tras señalar algunos rasgos de la dirección política en el gobierno municipal en el capítulo 5; centraremos nuestra investigación en este segundo nivel directivo, el círculo político-administrativo.

Esta dificultad para poder dar una definición de la dirección pública nace, de que éste, no es un concepto exclusivamente jurídico. Las leyes y las normas de organización administrativa, nos permiten determinar qué figuras, son o no, directivas. Sin embargo, en la organización administrativa en concreto, no podemos definir al directivo público e indicar, qué es un directivo público y cuáles son sus funciones directivas. La doctrina entiende, que la pertenencia al grupo de directivos públicos obedece más a una lógica funcional, de roles y competencias, que al hecho de pertenecer a un expreso cuerpo de empleados públicos dentro de la organización administrativa, o al hecho de poseer un determinado grado personal<sup>7</sup>.

Distintos autores han dado definiciones del directivo público en nuestras Administraciones públicas. Centrándose en su capacidad de liderazgo, así CANTERO<sup>8</sup> define al directivo público como el profesional:

*“con capacidad de liderazgo que posee la formación y habilidades necesarias para hacer que funcione el engranaje administrativo, bajo la dirección del gobierno de turno y cuya gestión se somete a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de resultados”.*

Autores como VILLORIA<sup>9</sup>, tras examinar la dificultad de establecer dónde empieza y acaba la función directiva a profesionalizar, define al directivo público como:

---

<sup>7</sup> Tal y como plantea BODIGUEL, JEAN-LUC (2010), El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE, en Arenilla Sáez, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 728.

<sup>8</sup> CANTERO MARTÍNEZ, J. (2009), El personal directivo profesional, en Castillo Blanco, F. A. y Quesada Lumbreras, J. E. (eds.), *Manual de Empleo Público*, Iustel, Madrid, pág.165-174.

<sup>9</sup> VILLORIA MENDIETA, M. (2009), *La función directiva profesional*, Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

*“El que participa en la definición de programas y formulación de políticas, implementa o gestiona éstas, dirigiendo organizaciones y personas con autonomía operativa y responsabilizándose de intermediar con los intereses sociales organizados y reconocidos legalmente”. Para este autor “la función directiva profesional es la que participa profesionalmente – es decir, con selección específica y permanencia- en la definición de programas y formulación de políticas y/o en la implementación o gestión de los programas públicos, dirigiendo organizaciones y personas con una cierta autonomía operativa y responsabilizándose de la intermediación con los intereses sociales organizados y reconocidos legalmente, trabajando excepcionalmente bajo dependencia directa del Gobierno o de sus miembros o, normalmente, de otros directivos políticos o profesionales”<sup>10</sup>.*

Basándose en las funciones y competencias directivas, GORRITI BONTIGUI<sup>11</sup> entiende que el directivo publico profesional:

*“es el empleado público que hace factible la estrategia política mediante su matización técnica y legal, la gestión de proyectos, la dirección de personas y la gestión de recursos económicos y materiales que han sido puestos bajo su responsabilidad, para conseguir un servicio público eficaz”.*

Para BLANCO GAZTAÑAGA<sup>12</sup>, tres son los elementos que caracterizan al directivo público: profesionalidad; garantías de imparcialidad; y, por último, sus relaciones con el poder político. De forma que el directivo público es:

---

<sup>10</sup> VILLORIA MEDIETA, M. (2009), “La profesionalización de la función directiva en las Administraciones: un estudio sobre la eficacia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas”, en *Studia policae*, núm. 16, págs. 15-40.

<sup>11</sup> GORRITI BONTIGUI, M (2010), “Los Directivos Públicos Profesionales en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)”, en Ortega Álvarez, L y Maeso Seco, L. F.(coords.), *La Alta Dirección Pública: análisis y propuestas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 69.

<sup>12</sup> BLANCO GAZTAÑAGA, C. (2010), “La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto”, en *Revista Documentación Administrativa (DA)*, nº 286-287, enero-agosto, pag.180.

*“la figura encargada de buscar el equilibrio entre la imprescindible imparcialidad en la actuación de la Administración y la responsabilidad de los cargos electos ante la ciudadanía por el cumplimiento de su programa de Gobierno.”*

Todos estos elementos configuran el rol directivo en una Administración pública, sin embargo, la cuestión clave a la hora de abordar el estudio y la definición de la dirección pública, se concreta en la delimitación del espacio político y del propiamente directivo en la organización pública<sup>13</sup>. Siguiendo el concepto utilizado por la OCDE, el espacio directivo, estaría conformado por el “*sistema de personal estructurado y reconocido, relativo a puestos administrativos del más alto nivel; pero, de naturaleza no política*”<sup>14</sup>.

Por lo tanto, podemos considerar a los directivos públicos, como el nexo de unión entre política y Administración, en el sentido de que, los directivos públicos serán los encargados de transformar en proyectos concretos los grandes programas electorales; así como, gestionarlos y poner en funcionamiento el aparato administrativo. Por ello, a efectos de nuestro estudio, y centrados en el espacio local de gobierno, optamos por desarrollar el espacio directivo conformado, por el círculo político-administrativo; espacio que en el ámbito local, optamos por denominar círculo de dirección político y profesional, y que vamos a analizar en el capítulo sexto de esta investigación.

Otro problema no menor, radica en que no disponemos de un régimen jurídico uniforme aplicable a todas las situaciones de naturaleza directiva, y que de hecho, se producen dentro de estos tres grandes grupos. Prescindiendo del *grupo de dirección política*, en el que están los miembros del gobierno y los electos locales; los otros dos grandes grupos de directivos, nos ofrecen situaciones jurídicas muy dispares, sujetas al derecho privado

---

<sup>13</sup> CATALÁ POLO, R: “Directivos públicos”, en *Presupuesto y Gasto Público 41/2005*, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, págs. 211-225. Disponible en WWW: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/41-10\\_RafaelCatalaPolo.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/41-10_RafaelCatalaPolo.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>14</sup> OCDE (2008), *Public employment and Management Working Party, Public Governance and Territorial Development Directorate*, Public Governance Committee, GOV/PGC/PEM (2008) 2, unclassified, 31-jan-2008.

o al derecho público según los casos, con importantes repercusiones en el reclutamiento de los profesionales directivos, cuestiones éstas que desarrollaremos en el último capítulo de la investigación.

## **2. Los procesos de modernización en las Administraciones públicas y la dirección pública.**

### **2.1. El fenómeno de la reforma y modernización de las estructuras administrativas: la administración relacional.**

Desde las dos últimas décadas del siglo pasado se profundiza en el fenómeno iniciado tras la II Guerra Mundial consistente en los continuos procesos de reforma y modernización de las estructuras administrativas de las organizaciones públicas en los países avanzados. Finalizada esta primera oleada reformista que había procedido a la reestructuración del sector público, minimizando el rol del Estado en las diferentes esferas de la actividad económica y social; el denominado “*nuevo paradigma de la gestión pública*”, impulsa las grandes reformas estatales conocidas como de “*segunda generación*”.

Estas reformas ocasionaron una serie de transformaciones en los modelos organizativos y de gestión de las administraciones públicas tradicionales, aspirando a corregir, las disfunciones de los modelos organizativos burocráticos ocasionados por la evolución de los tiempos y por la falta de adaptación de las instituciones públicas al contexto socioeconómico globalizado.

El cambio de paradigma del modelo organizativo de las administraciones de base weberiana<sup>15</sup> se produce cuando los instrumentos de intervención públicos tradicionales son incapaces de dar respuesta a las nuevas y múltiples demandas ciudadanas en las sociedades del siglo XX. Durante las últimas décadas del siglo pasado, asistimos al

---

<sup>15</sup> WEBER, M. (1984), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México; WEBER, M. (1986), *El político y el científico*, Alianza, Madrid.



replanteamiento del modelo legal-racional burocrático en la gestión de lo público<sup>16</sup>, y el impulso de un nuevo modelo de gestión post-burocrática en las organizaciones administrativas<sup>17</sup>.

En esta transición de paradigmas, la adaptación y renovación del sector público ha hecho que estos procesos de reforma y modernización se hayan convertido en una cuestión dinámica; es decir, cuando un conjunto de reformas está por consolidarse una nueva generación de reformas comienza a perfilarse en el horizonte<sup>18</sup>.

Las primeras reformas, tras la II Guerra Mundial y hasta mediados de los años 80, priorizaron la reorganización de las estructuras estatales, bajo la premisa de la mejora de la eficiencia del aparato gubernamental, a través del reparto de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y la mejor coordinación de las estructuras administrativas: ministerios, empresas públicas y demás organismos públicos.

Los procesos de modernización de los años ochenta y buena parte de los noventa, bajo el denominado *Nuevo Paradigma de la Gestión Pública*, se han dirigido a la disminución del tamaño del aparato gubernamental, privatizando las empresas públicas, y, trasladando criterios de mercado a la propia actuación de las Administraciones públicas. La búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la prestación/provisión de los servicios públicos ha hecho que, entre otras cuestiones, se haya profundizado en los

---

<sup>16</sup> El denominado paradigma burocrático está basado entre otros, en los siguientes principios y valores: el interés público; la adhesión a las normas; la especificación de funciones, autoridad y estructura; la justificación de costes; la eficiencia; reforzar la responsabilidad personal; y el impulso de los sistemas administrativos.

<sup>17</sup> En el denominado paradigma post-burocrático se promocionan nuevos principios y valores en la gestión de lo público. Se introducen nuevos principios que inciden en la acción pública, con la finalidad de mejorar o reforzar: la calidad y el valor de las prestaciones; la identificación de la misión de la organización; la catalogación de los servicios públicos de responsabilidad administrativa; la clasificación de los clientes- usuarios de los servicios, la capacidad de elección del cliente; la evaluación de resultados; la creación de valor; el refuerzo de los mecanismos de control de resultados; la identificación y la resolución de problemas; la mejora continua de los procesos; la separación entre el servicio y el control; y en fin, la medición y análisis de resultados de toda acción pública.

<sup>18</sup> CORNEJO PAZ, E.: “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”, en *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fabrique Furió Ceriol*, núm. 52/53, págs. 13-31.

procesos de profesionalización de las estructuras administrativas sobre todo en los puestos de vértice de las estructuras administrativas.

La puesta en común respecto de la no exclusividad del Estado sobre la gestión de los recursos públicos derivo hacia la externalización de gran parte de los servicios y prestaciones públicas en beneficio de otros agentes que concurren, tengan estos un carácter lucrativo o no lucrativo. La externalización de los servicios públicos es la mayor evidencia de la denominada Administración relacional pero esta socialización de la gestión y ejecución de las acciones públicas tiene un difícil acoplamiento con la generación de plusvalías y la acumulación de beneficios propios de las empresas tradicionales sobre todo en un modelo administrativo que arrastra derivas burocráticas y deficiencias metodológicas y administrativas.

A partir de la segunda mitad de los noventa se evidencian los fallos de las reformas basadas en el paradigma de la NGP, va incorporándose una nueva visión de la gobernabilidad, que ya no parte de la gestión de conflictos desde la posición de poder que ocupan los actores con capacidad estratégica; sino, de la *Gobernanza*, un nuevo concepto con vocación de reconocer la creciente complejidad social y la concurrencia de una pluralidad de actores que deben ser incluidos en la gestión política.

Una nueva orientación de la administración relacional pone más el acento en la participación, en la ética de la gestión pública y, en consecuencia, en la repolitización de los gobiernos locales, incrementando su capacidad emprendedora, liderando redes organizativas (públicas, privadas y societarias) sobre la base de los principios de corresponsabilidad, reciprocidad e integración. Es decir, motivando y apostando por una perspectiva esencialmente pública y ética que se proyecta sobre todos los agentes intervinientes. En consecuencia, la derivación de la gestión de los servicios y prestaciones solo se puede hacer desde la convicción y la aplicación operativa de los principios de cooperación, corresponsabilidad, universalidad y participación, y de los valores éticos que de estos principios se derivan. Cabe pensar, entonces, en una delimitación de las externalizaciones como una estrategia que facilite la implantación de políticas equitativas, que fortalezca los derechos ciudadanos y que favorezca un desarrollo humano sostenible, dimensiones todas ellas que se desarrollan de forma interpenetrada en el campo de todo lo

que podríamos considerar como sector público no-estatal –ciudadanos activos, tercer sector, economía social–.

En todo caso, la falta de suficiencia financiera de los entes locales, una legislación deficiente, la inercia de la perspectiva ideológica neoliberal, la debilidad del tejido asociativo, su fragmentación y sus dificultades para consolidar redes, el agotamiento de la cultura reivindicativa y las dificultades del asociacionismo para adaptarse a las nuevas situaciones etc., todos ellos son aspectos significativos que han permitido la proclamación de un modelo de gestión empresarial de los gobiernos locales, sobre todo en las grandes ciudades, y, en consecuencia, una concepción de la participación muy alejada de la idea de ciudadanía que, al menos en nuestro país, está todavía lejos de ser superada.

## **2.2. Los modelos gerenciales: *New Public Management*.**

A partir de los setenta con la crisis del Estado del bienestar emergen nuevas tendencias en la organización de las administraciones públicas basadas en los denominados *modelos gerenciales*, inspirados en los presupuestos del sector privado<sup>19</sup>. Modelos que no sólo pretenden reformar el sector público, sino la transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad<sup>20</sup>.

No sólo se procede a una reestructuración del sector público minimizando el rol del Estado en las diferentes esferas de la actividad económica y social –reformas de primera generación–, sino que se impulsa el denominado *nuevo paradigma de la gestión pública* –las reformas estatales conocidas como segunda generación–.

---

<sup>19</sup> POLLIT, CH. (1993), *El Gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia norteamericana*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 140. En este libro el autor hace un recorrido por las principales corrientes del pensamiento gerencial (Taylor, Escuela clásica, Simon) para mostrar cómo se ha impuesto en los años ochenta una nueva ortodoxia en los servicios públicos anglo-norteamericanos denominada “gerencialismo”.

<sup>20</sup> HUGHES, O. (1996), “La nueva gestión pública”, en Subirats, J. y Brugué, Q. (comp.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, pág. 111.

El enfoque gerencial ha recibido diversas denominaciones *New public management*<sup>21</sup> (NGP o NPM en sus siglas en inglés) o *Mangerialism*<sup>22</sup>. Aunque este enfoque se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha convertido mundialmente en el eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas. De esta forma, en países con tradiciones institucionales tan diferentes como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, e incluso en la región de América Latina, se han implementado procesos de modernización con unos objetivos y metodologías similares, imponiéndose una nueva ortodoxia en los servicios públicos, extendiéndose de forma hegemónica desde realidades anglo-norteamericanos al resto de países<sup>23</sup>.

La nueva gerencia en su origen, nace en el ámbito académico, con el objetivo de estructurar la discusión sobre los cambios contemporáneos en la organización y la gestión de gobierno<sup>24</sup>. La *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* define la NPM como un programa concertado de reforma del sector público orientado a reemplazar la administración por la gestión; sustituir la burocracia formal por contratos en el mercado; de manera que, pueda reducirse un poco más el sector público<sup>25</sup>. En definitiva, la NPM es un compendio de doctrinas administrativas similares, que han escrito la hoja de ruta de la agenda de las reformas burocráticas de los diferentes países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

---

<sup>21</sup> HODD, C. (1991), "A Public Management for all seasons?", en *Public Administration*, núm. 69, march, pág. 8.

<sup>22</sup> POLLIT, CH. (1993), *El Gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia norteamericana*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

<sup>23</sup> LÓPEZ, A. (2003), "La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual", en *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Instituto Nacional de la Administración Pública Dirección de Estudios e Información, documento núm. 68, Buenos Aires. Disponible en WWW: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF) [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>24</sup> Sobre el marco de referencia conceptual de la reforma y cambio en la administración pública ver ECHEVARÍA, K. (2000), *La administración pública en la era del management*, *Temas de la administración local*, CEMCI, núm. 68, Granada, págs. 45-57.

<sup>25</sup> SHAFRITZ, J.M.(1998), *International encyclopedia of public policy and administration*, Westview Press, Colorado, pág. 1489.

Económicos (OCDE, en adelante)<sup>26</sup> desde los años ochenta y noventa de finales del siglo pasado.

El interés de la NGP por incorporar herramientas de gestión empresarial en el ámbito público, lo justifican sus propulsores, en la necesidad de reproducir en las administraciones públicas condiciones similares de gestión, a las que se dan en el funcionamiento de los mercados.

La mayor parte de las herramientas propuestas para la gestión administrativa ya habían sido creadas y desarrolladas por el sector privado para dar respuesta a las exigencias del mercado. Estas herramientas responden a criterios como la rentabilidad, la obtención de resultados, los costes, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia. Criterios que deben ser promovidos por los gerentes para asegurar la adaptación de sus organizaciones a unos entornos cada vez más competitivos. Con estas características, para el “*management*” privado, resulta prioritario el uso de técnicas que permitan la cuantificación y la elaboración de indicadores que faciliten la mediación. Estas técnicas de organización y gestión pueden clasificarse en tres grandes grupos<sup>27</sup>:

### **1.- Técnicas específicamente gerenciales.**

Estas técnicas inciden en toda la organización en su conjunto, se centran en la capacidad para anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y garantizar, tanto el buen desarrollo de las operaciones, como el logro de las metas establecidas (perspectiva operativa). Entre las herramientas concretas que pertenecen a este grupo de técnicas, podemos señalar: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos y dirección de proyectos.

---

<sup>26</sup> OECD (1999), *Synthesis of reform experiences in nine OECD countries: government roles and functions, and public management: government of the future: getting from here to there*, Symposium to be held in Paris, 14-15 September.

<sup>27</sup> MENDOZA, J. (1990), “Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España”, en *Documentación Administrativa*, núm. 223, Madrid, julio-septiembre.

## **2.- Técnicas específicas de una función empresarial determinada.**

Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa; es decir, específicas a una determinada función empresarial. En este subconjunto de técnicas encontramos, por ejemplo: marketing, dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión de servicios, gestión financiera, gestión de sistemas de información y control de gestión.

## **3.- Técnicas de desarrollo de habilidades directivas.**

En este grupo de técnicas, se incide en la capacitación para el ejercicio de las funciones directivas. En este grupo, se ha evolucionado de la capacitación para ejercer la función directiva, a la capacitación para el liderazgo del cambio organizacional. Estas técnicas inciden en el desarrollo; entre otras, de las habilidades para tomar decisiones; de la negociación y la gestión de conflictos; del liderazgo; del trabajo en equipo; de la creatividad e innovación; y de la capacidad para asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

Estas nuevas técnicas de gestión de lo público han avanzado en paralelo a la evolución de las mismas en el sector privado; sin embargo, con un cierto desfase temporal; sobre todo, en el caso español. Así, por ejemplo, mientras las nociones asociadas con la planificación estratégica, expuesta por MINTZBERG<sup>28</sup> ya habían sido superadas en el mundo empresarial, las Administraciones españolas continuaban adoptando el lenguaje y los instrumentos básicos de estos postulados.

Por su parte, la introducción de estas herramientas en los entornos públicos también ha suscitado un debate y cuestionamiento sobre su posible utilización en el seno de las organizaciones públicas. Entre los argumentos que cuestionan su conveniencia en los

---

<sup>28</sup> Gurú de la gestión estratégica y pioneros en el análisis de las tareas de los administradores/gerentes. MINTZBERG, H. (1984), *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona. MINTZBERG, H. (1991), *Mintzberg y la dirección*, Díaz de Santos, Madrid. MINTZBERG, H. y QUINN, J.B. (1993), *El proceso estratégico: concepto, contextos y casos*, Prentice-Hall, Madrid.

entornos públicos; y siguiendo a ECHEBARRÍA y MENDOZA<sup>29</sup>, destacamos cuatro aspectos que, por su carácter estructural, imprimen rasgos distintivos al contexto en el que se implementan los procesos de gestión pública y que, como tal, difieren de la lógica del mercado propia de la empresa privada.

a) La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos. La provisión de bienes públicos se realiza a través de las acciones del gobierno y no del mercado. El proceso político, como mecanismo de asignación de recursos, se caracteriza básicamente por dos elementos: su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, aspectos no contemplados por el mercado; y el hecho de que disentir sobre los objetivos y el conflicto es legítimo.

b) La cualidad de poder público de las Administraciones públicas. Se reconoce al Estado su carácter instrumental y de expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas por la misma sociedad para cumplir objetivos que persiguen el bien común. Muchos de estos objetivos no le son propios como organización; sin embargo, en la medida en que estos objetivos, constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y la propia evolución del proceso político, se hace necesaria la intervención estatal. Intervención, en muchos casos, no evaluable económicamente y, en ocasiones, con claros déficits que en caso de encontrarnos en un entorno privado, estas intervenciones no se producirían por antieconómicas.

c) Los procesos de creación de valor en el sector público. Existen diversas y variadas formas a través de las cuales el sector público crea valor. Esto es, a través de transacciones individuales con los ciudadanos –garantizando sus derechos, prestándoles servicios o directamente transferencias monetarias–; o, por medio de aquellos programas públicos cuyos beneficiarios no necesariamente son sus usuarios directos. La propia regulación normativa es fuente generadora de valor, de naturaleza tal, que no

---

<sup>29</sup> ECHEVARRIA, K. y MENDOZA, X. (1999), “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”, en LOSADA i MADORRÁN, C.: *¿De Burócratas a Gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., págs. 15 a 45.

presentan analogías en el sector privado. Asimismo, la creación de valor en el sector público se encuentra condicionada por la percepción social en torno a la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas sociales. Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de este valor.

d) Las dificultades de medición del valor creado por la acción de las administraciones públicas. La ausencia de precios para muchos de los bienes públicos al no intercambiarse en el mercado impide, por ejemplo, cuantificar los beneficios creados en términos de ingresos. En este sentido, la dificultad en la medición del valor se produce por la superposición entre lo que un determinado programa produce materialmente –*outpus*– y los resultados –*outcomes*– o impactos que realmente produce en la acción administrativa.

Con todo, el diseño de una estrategia de modernización administrativa pasa por la mayor o menor posibilidad de inserción de las técnicas y conceptos del *management privado* en el sector público. Desde esta perspectiva se entiende que este conjunto de técnicas *innovadoras* son adaptables en cualquier contexto, también en las Administraciones públicas. Sin embargo, junto a la problemática relacionada con la adaptación tecnológica en las organizaciones administrativas, coexisten otros elementos, como articular compromisos institucionales entre el ámbito político, el quehacer de la administración y la propia ciudadanía.

De esta forma, los principios y técnicas que configuran el *management público*, se han presentado a la comunidad científica y a la sociedad, como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones, y caracterizadas por su *neutralidad política*. En los Estados Unidos, incluso se acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de *public management*, como sustituto del término administración pública.

En este sentido, creemos desde este trabajo, que resulta conveniente desmitificar las premisas recurrentes que han acompañado a la *nueva gestión pública*: su carácter de tecnologías aplicables a todo tipo de organizaciones, y caracterizadas por su *neutralidad*



*política*. De otra forma olvidaríamos, que en aquellos países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, que según muchos especialistas representan el modelo a imitar, estuvieron gobernados durante los años ochenta y buena parte de los noventa por partidos conservadores, cuyo programa electoral no ocultaba su propósito de configurar un *Estado mínimo*<sup>30</sup>.

Los procesos de modernización impulsados en las últimas décadas desde la NGP, se han dirigido a la disminución del tamaño del aparato gubernamental, privatizando las empresas públicas, y trasladando criterios de mercado a la propia actuación de las Administraciones públicas. La búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la prestación/provisión de los servicios públicos, ha hecho que, entre otras cuestiones, se haya profundizado en los procesos de profesionalización de las estructuras administrativas, pero sobre todo, en los puestos de vértice de las mismas.

El modelo gerencial que adoptan en España buena parte de los grandes municipios durante casi toda la década de los 90 del siglo pasado, tiene implicaciones significativas en las relaciones entre los gobiernos locales, las asociaciones y los ciudadanos<sup>31</sup>. La concepción de la ciudad-empresa requiere de relaciones mercantiles con el resto de agentes presentes en la ciudad. Las entidades sociales se ven abocadas a competir como empresas y a incorporar criterios empresariales; los usuarios concebidos como sector homogéneo, aunque se encuentra enormemente fragmentado, deben adaptarse a una oferta poco variada y centralizada de servicios públicos. El voluntariado se concibe de manera utilitarista, como ciudadanos que ejecutan obras y servicios, de tal modo, que sirven de contrapeso al déficit público generado, en gran medida, por la cesión de la gestión y de los servicios públicos a todo un conjunto de nuevas empresas, en ámbitos prestacionales o socioculturales. Los grandes eventos como la olimpiada (Barcelona), la

---

<sup>30</sup> LÓPEZ, A. (Coord) (2007), *Indicadores de gestión para el monitoreo de la políticas de modernización en el sector público: revisión teórica y propuesta para su elaboración*, Instituto Nacional de la administración Pública, Buenos Aires, 2007, pág. 5. Disponible en WWW: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/Indicadores.pdf> [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>31</sup> ALGUACIL GÓMEZ, J. (2006), *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona, págs. 37-38.

exposición universal (Sevilla), la capitalidad europea de la cultura (Madrid), y el mimetismo que se busca con esos modelos en otras ciudades, como la Formula 1 (Valencia), con la intención de no quedarse descolgadas, y perder competitividad en un orden globalizado; unido a que estas propuestas requieren de la construcción de grandes infraestructuras y la apuesta por operaciones estructurales de recalificación urbanística que faciliten suelo, han venido a reforzar el modelo gerencial en la organización y gestión municipal.

En este sentido las medidas para la modernización del gobierno local introducidas en 2003 en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, introduce aspectos que facilitan la perspectiva Gerencial: mayor poder para la figura del alcalde; creación de direcciones generales e implantación de la figura del coordinador general al estilo del gerente barcelonés; entre otras medidas.

El municipio relacional necesita desplegar instrumentos eficaces de planificación, control y evaluación de los servicios y prestaciones públicas, estén o no estén externalizados, pero en esta última situación, cuando se encuentran en manos lucrativas, lo que implica la inhabilitación de los ciudadanos para diseñar las políticas públicas, requiere áreas del gobierno local dedicados al control de las empresas adjudicatarias y, en consecuencia, un encarecimiento de los servicios públicos que repercute en el coste total del servicio, un incremento de la corrupción y una merma de la calidad en los mismos. Esta perspectiva neoempresarial que pretende resolver la preocupación de la ineficacia y déficit propios de una administración burocrática desde una perspectiva mercantilista la denominamos *modelo gerencial*. Este modelo, ni es totalmente capaz de optimizar sus objetivos, ni es capaz de desarrollar procesos participativos, ni mucho menos es capaz de generar políticas igualitarias y universalistas.

### **2.3. La Gobernanza.**

El proceso de modernización de las administraciones por el que se desplazan los principios y formas de hacer propio del modelo burocrático de gestión de lo público por un modelo de la Administración gerencial, evoluciona hacia un nuevo paradigma *la gobernanza* que con distintas acepciones profundiza en otra visión de la administración o gestión relacional.

En este contexto proveniente del mundo anglosajón, se introduce en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas este concepto que se ha popularizado en numerosos ámbitos de las ciencias sociales. El concepto se ubica inicialmente en un informe del Banco Mundial de 1989, y en la publicación de 1998 de la UNESCO dedicado enteramente a la *Gobernanza*, entendida como modos de coordinación no jerárquicos<sup>32</sup>. El término ha adquirido relevancia como propuesta metodológica, que supera los tradicionales elementos de la dirección de gobierno e incorpora la participación ciudadana en la definición y gestión de las políticas públicas. La participación ciudadana se vehiculiza tanto por la llamada sociedad civil, como a través de redes de intereses estratégicos agrupadas en instituciones; además de, por las organizaciones públicas no gubernamentales.

En este sentido, el documento *La gobernanza europea. Un libro blanco* publicado por la Comisión Europea en 2001<sup>33</sup>, aboga por que, cualquier proceso de innovación en las entidades públicas, pase por la apertura institucional a través de procesos de consultas y audiencias públicas que faciliten la participación de todos los actores sociales en la elaboración de las políticas públicas, mediante procedimientos que sistematicen los procesos de toma de decisiones. Las políticas supramunicipales, cualquiera que sea el origen –europeo, estatal, regional, comarcal o mancomunado–, han de ser capaces de adaptarse a las condiciones locales y, en este sentido, toda reforma en los ámbitos

---

<sup>32</sup> UNESCO (1998), “Governance”, en *International Social Science Journal*, 155, Marzo, París.

<sup>33</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, COM (2001) 428 final.

político-institucionales no puede hacerse sin la cooperación entre los diversos actores, a través del consenso en un proceso participativo.

Se incorpora una nueva visión en la gestión de las administraciones públicas; siguiendo los principios de este nuevo paradigma, se buscan soluciones a la pérdida de calidad de los servicios públicos y la aparición del tercer sector como actor organizado en las sociedades contemporáneas.

Ahora bien, las visiones sobre la idea de gobernanza también son diversas, y agrupa al menos dos corrientes; una mayoritaria de carácter neoempresarial, y otra minoritaria de carácter neo-público<sup>34</sup>, aunque ambas preocupadas por las formas y los problemas de la dirección social y política en las sociedades contemporáneas. La visión mayoritaria entiende que existe una cierta equivalencia entre gobernabilidad y gobernación, e insisten en la capacidad estratégica de los actores influyentes política y económicamente, en una apuesta común que los vincula. La visión neopública, por su parte, enfatiza en el carácter inclusivo y de promoción de la sociedad civil.

El concepto original de gobernanza importado del mundo anglosajón se correspondería con la tradición liberal anglosajona, defensora de las libertades, derechos y garantías de los individuos, partidaria de un estado con funciones limitadas, recelosa del excesivo intervencionismo gubernamental en la vida y actividades de las personas, se refleja con claridad en el concepto de gobernanza, tal y como ha sido promovido en los últimos años por partidos y gobiernos afines a la tradición liberal y también por algunos organismos multilaterales. Entre estas visiones, encontramos las investigaciones de MAYNIZ, para la que *“La gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”*<sup>35</sup>. Desde esta perspectiva, la gobernanza se utiliza para

---

<sup>34</sup> RAMIÓ MATAS, C. (2001), “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* núm. 21, Caracas, pág. 3.

<sup>35</sup> MAYNTZ, R. (2005), Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza, en CERRILLO, A. (coord. y trad.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, págs. 83-98.

conceptualizar una nueva manera de gobernar diferente del modelo de control jerárquico<sup>36</sup>, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas. Representan los intentos de solución colectiva a los problemas sociales fuera de la estructura jerárquica existente, y de las que existen ejemplos tanto a nivel europeo como internacional.

El principio de la gobernanza de cuño liberal es sencillo: a mayor desarrollo o autonomía de la sociedad económica, civil y cívica, menor posibilidad del gobierno para gobernar a la sociedad por sí solo y, como consecuencia, mayor necesidad de incorporar los poderes sociales al proceso directivo de la sociedad. “[...] *el gobierno abandona su viejo papel de agencia de mando universal para asumir el nuevo papel de agencia de coordinación de los poderes sociales*”<sup>37</sup>.

Por otro lado, el segundo significado del término *gobernanza* es mucho más general y tiene una genealogía diferente. Aquí la gobernanza significa los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social. Este uso del término parece haber surgido de la economía de los costes de transacción, más concretamente de los análisis de WILLIAMSON<sup>38</sup> sobre los mercados y las jerarquías como formas

---

<sup>36</sup> Los sistemas de intervención son el modo de interacción entre el Estado y los ciudadanos individuales, grupos u organizaciones de gobierno más clásico y característico. Los instrumentos más comunes y ampliamente utilizados, son tanto el Derecho, como las políticas. No hay apenas, área alguna de la actividad social que no sea gobernada, al menos parcialmente, por una o más normas, o una o más políticas. Para prácticamente todas las materias en cada nivel de la intervención pública en los asuntos sociales, la política es la práctica estándar. Frecuentemente, esta intervención está enlazada con una o más formas de regulación legal o administrativa. En situaciones especiales, en particular en el gobierno de los sectores socioeconómicos, hay también un uso de esquemas organizacionales, conocidos como acuerdos neo-corporativistas. Debido a sus cualidades interaccionales específicas entre público y privado, merecen una atención especial. Estas formas jerárquicas de gobierno tienen raíces históricas de larga data, fuertemente influenciadas por Max Weber y, especialmente, por sus estudios sobre la burocracia, que establecieron el escenario para prácticamente todas las teorías sobre las formas jerárquicas/burocráticas de coordinación de la vida social. KOOIMAN, J (2005), *Gobernar en gobernanza*, en CERRILLO I MARTÍNEZ, A (coord. y traducción), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 69.

<sup>37</sup> AGUILAR, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 424-425.

<sup>38</sup> WILLIAMSON, O. E. (1979), “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, en *Journal of Law and Economics*, núm. 22, págs. 233-261 Disponible en WWW:

alternativas de organización económica. La tipología de Williamson fue rápidamente ampliada por POWELL<sup>39</sup> para incluir otras formas de orden social como los clanes, las asociaciones y, lo más importante, las redes. Fue, de hecho, el descubrimiento de formas de coordinación diferentes, no sólo de la jerarquía sino también de la forma pura del mercado, lo que condujo a la generalización del término gobernanza para englobar todas las formas de coordinación social no sólo en la economía, sino también en otros ámbitos.

Desde esta perspectiva NATERA, considera que *“la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos... se trata de un modo de gobernar que (i) supera la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos, (ii) reconoce la pluralidad de los actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión, (iii) e implica interdependencia entre ellos, de tal modo que induce a la cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades”*<sup>40</sup>.

Esta nueva perspectiva de la administración relacional ofrece y necesita de nuevos roles asociativos y a su vez el movimiento asociativo debe orientar su estrategia para impulsar un municipio relacional que permita hacer compatibles la reivindicación y la cooperación frente y con el gobierno municipal. Por su parte, la función de las administraciones públicas, en cuanto se trata de estructuras de las que democráticamente se han dotado los ciudadanos en su conjunto, es garantizar la cohesión social y, en consecuencia, potenciar, promover y fomentar el desarrollo de la capacidad de los ciudadanos para que estos puedan acometer de forma autónoma y democrática el diseño

---

[http://business.illinois.edu/josephm/BA549\\_Fall%202010/Session%203/Williamson%20\(1979\).pdf](http://business.illinois.edu/josephm/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20(1979).pdf)  
[Consulta: 11 septiembre 2014]

<sup>39</sup> POWELL, W. W. (1990), “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, en *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, págs. 295-336. Disponible en WWW:

<http://www.uvm.edu/~pdodds/files/papers/others/1990/powell1990a.pdf> [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>40</sup> NATERA, A. (2006), “Gobernanza Local, Gestión de Redes y participación ciudadana”, en Alguacil, J. (ed.), *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona, págs. 123-153.

de la acción colectiva, la gestión de las actividades, espacios y ámbitos necesarios para dar solución a las demandas y necesidades de la sociedad. Sería también cometido de las administraciones públicas armonizar las diferentes iniciativas sociales, favoreciendo la compatibilidad de los diversos intereses colectivos, evitando los corporativismos o sectarismos y garantizando a la vez la participación y la transparencia de los proyectos, así como el uso de los recursos públicos gestionados por las propias organizaciones ciudadanas.

La gestión relacional se centra ya no tanto en la acomodación de la gestión de lo público a los cambios del sistema social, sino en la participación activa de la administración en la orientación del cambio social implicándose en la propia realidad social. Desde una lectura ideológica ALGUACIL<sup>41</sup> señala que el modelo burocrático tiene una fuerte vinculación con la agenda socialdemócrata. El modelo gerencial respondería mejor a los planteamientos neoliberales centrados en la desregulación y la administración relacional con el republicanismo cívico.

Desde esta perspectiva, se manifiesta una preocupación especial por los aspectos de calidad de los servicios públicos y sus implicaciones respecto a la participación, en la medida en que el usuario ha pasado a ser considerado como consumidor de servicios –cliente–, y no tanto como sujeto de derechos –ciudadano–. De esta lectura deriva un cierto desplazamiento de las prioridades, desde la participación y la corresponsabilidad en los asuntos públicos, hacia la satisfacción de una serie de necesidades y demandas que corren el riesgo de medirse exclusivamente con criterios de rentabilidad económica y política/electoral. Un ejemplo de esta deriva no deseada la podemos encontrar en los servicios de proximidad; es la política de privatizaciones aplicada en no pocos municipios. Esta afecta especialmente al nivel técnico de empleados públicos que pasan de mediadores entre la administración y los ciudadanos a ser empleados que se debe a su empresa y ofrece un servicio a clientes demandantes. También se produce una separación de los equipamientos y servicios de proximidad respecto a las realidades locales de los espacios donde se ubican, lo que se manifiesta muchas veces en una

---

<sup>41</sup> ALGUACIL GÓMEZ, J. (2012), “Administración relacional”, en *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, núm. 2, marzo-agosto, pág. 154.

programación de actividades cerradas y rutinarias, inconexas y sin un criterio rector que las dote de sentido unitario e integrador<sup>42</sup>.

Se necesita, en definitiva, una adaptación de las estructuras, tanto gubernamentales, como societales, a los nuevos desafíos de la sociedad global de tal forma que se produzca una reorientación de la *governabilidad* hacia modelos de *governanza* del desarrollo humano sostenible. Una perspectiva genuinamente relacional y solidaria de la gobernanza permite abordar la transición de la política realmente existente a otra forma de hacer política, al facilitar instrumentalmente la aplicación de principios como el de integración –superación de la fragmentación administrativa, asociativa, de la ciencia, etc.–, de cooperación y de consenso –buscando nuevas alianzas–, atendiendo a los impactos en el largo plazo, y de capacitación en el acceso a la corresponsabilidad a través del principio de subsidiariedad.

Sin embargo esta propuesta, tampoco en principio, es muy diferente a la de *la gobernanza liberal*, ya que su objetivo también es difuminar las fronteras entre el Estado –algunos modelos hablan sólo de Gobierno– y la sociedad para afrontar los problemas públicos; sin embargo, existe un matiz importante los problemas sociales que acogen en sus agendas políticas. Mientras que en la agenda original, la liberal, se limita a la prestación de servicios públicos de calidad y al desarrollo territorial; la propuesta neo-pública incluye problemas sociales muy variados en su agenda: de género, raciales, desigualdad y exclusión, medio ambiente y biodiversidad, cambio climático, atención a los grupos vulnerables, entre otros.

Al desdibujarse la frontera entre el Estado y la sociedad, también se redistribuyen las responsabilidades hacia lo colectivo entre múltiples actores; y el poder político, se dispersa entre una gran diversidad de sujetos. Gobernar ya no es la tarea de unos pocos expertos que aplican conocimientos contrastados. Ahora en cambio, se concibe como un proceso abierto de aprendizaje, donde múltiples actores aportan sus conocimientos y sus

---

<sup>42</sup> ALGUACIL GÓMEZ, J. ((2004), “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, en *Intervención Psicosocial*, vol. 13, núm. 3, pág. 302.



propias percepciones vivenciales de la realidad; es el mundo de las políticas públicas abiertas y participativas, que presumen así, de ser auténticamente públicas, y ya no sólo gubernamentales. Como en el caso de la gobernanza liberal, la gobernanza democrática se presenta como un paso atrás del Estado y un traslado de facultades públicas hacia sectores no gubernamentales, voluntariado y ciudadanos.

El peso específico de estas dos orientaciones es bastante desigual; así, la mayoría de la literatura dedicada al estudio de las organizaciones públicas proviene de corrientes neo-empresariales y son la fuente de inspiración directa de muchos equipos de gobierno, especialmente en municipios de gran tamaño poblacional<sup>43</sup>. Las corrientes neo-públicas, sin embargo, son minoritarias tanto en el mundo académico como en las propias bases conceptuales sobre las que se desarrollan la innovación y modernización de la Administración locales, sin embargo, son las corrientes que más innovaciones están articulando tanto en la organización como en la gestión municipal en estos últimos años. Ambas se erigen, dentro de la teoría organizativa pública, como las dos tendencias más significativas sobre las que gravitan en la actualidad las políticas organizativas en las grandes ciudades españolas; y sintetizan los numerosos postulados teóricos que se aplican en el ejercicio de las políticas públicas estando muy presentes en el contexto municipal actual.

En este trabajo, partimos de una premisa: es en el contexto del debate sobre la reforma de las administraciones donde surge la necesidad para crear y definir un espacio directivo en el seno de las organizaciones públicas.

---

<sup>43</sup> CAMPILLO ALHAMA, C. (2013), “La administración municipal relacional y participativa. Cómo construir la identidad de las ciudades desde una perspectiva de comunicación neopública”, en *Revista de Comunicación de la SEECI*, marzo, año XVII (30), págs. 74-93.

### **3. La dirección pública profesional entre la dirección política y la dirección administrativa.**

Un aspecto peculiar que presenta el estudio de la dirección pública se centra en que el directivo público despliega su actividad entre la Administración y el Gobierno, y ambos son poder ejecutivo. La cuestión es que el poder ejecutivo desde la perspectiva que se observe, es a la vez Gobierno y administración, y desarrolla tanto una actividad de dirección política como de dirección del aparato administrativo. En principio, la dirección política es por esencia una función de gobierno, sin embargo, la dirección del aparato administrativo varía en función del sistema político diseñado en cada país.

La función de administrar presenta un problema fronterizo que consiste en delimitar cuándo el mismo órgano es Gobierno o es Administración. Trasladado a nuestro estudio, la cuestión que se plantea es si la dirección de la administración es un espacio a *ocupar* por políticos o por personal estrictamente técnico.

Si a principios del siglo XX el problema del deslinde entre administrar y gobernar estaba más o menos claro, en la actualidad no está tan clara esta separación. A principios del siglo XXI nos encontramos inmersos en un proceso de aproximación conceptual entre la administración y el gobierno para la cual lo público se privatiza y lo privado se hace público. Ni la política ni la administración tienen hoy, en general, el mismo significado que hace cincuenta años. Cambios producidos, tanto por la tecnificación de la política como del impacto técnico en el uso de las nuevas tecnológicas a las que necesariamente ha tenido que adaptarse la propia administración pública.

Existe un cierto consenso ideológico en la comunidad política internacional para reducir la actividad política de los Gobiernos, convirtiendo su acción en pura técnica de gobierno. Desde una visión neo-empresarial de la gestión pública el Gobierno se tecnifica, reduciendo el posible abanico de soluciones políticas a aplicar en sus decisiones. Este proceso ha consistido en la tecnificación de las decisiones políticas, reduciéndose al máximo el componente político en la toma de decisiones. Por otra parte,

la Administración se despolitiza, al tecnificar las necesidades del bienestar se reduce la influencia de las decisiones políticas en la actividad administrativa. Sin embargo, consideramos que Estado y Administración son la misma cosa, aunque actúan de forma distinta, en cuanto a función política de decisión y función pública de prestación de servicios y derechos.

Sin embargo, sus relaciones, incluso su propia persona jurídica, siguen siendo las mismas. Estado y Administración son la misma cosa, aunque actúan de forma distinta, en cuanto a función política de decisión y función pública de administración. De ahí que en el proceso de reforma administrativa, la dirección pública tome especial relevancia; si bien, cada país define a su dirección pública de forma particular, los directivos públicos pasan a desempeñar un papel clave en la implementación de las políticas públicas: *“la calidad y la capacidad de la alta dirección pública se ha convertido así, en un asunto fundamental de la gobernanza pública”*<sup>44</sup>.

En este contexto, la dirección pública permite la conexión distintos niveles en la organización pública: la política, formada por el Gobierno y los gabinetes políticos; y la administración pública. Esta función de conexión, les convierte en responsables de la aplicación adecuada de los instrumentos legales, de las medidas y estrategias políticas, así como, de la coherencia y adecuación de las actividades del gobierno.

En el contexto de los procesos de modernización de las Administraciones públicas y en el seno de los foros internacionales como la OCDE<sup>45</sup>, donde se señala cuál es la razón fundamental para crear una dirección pública profesional: la clarificación de la frontera entre la política y el componente burocrático como medio para mejorar la gestión de los

---

<sup>44</sup> OECD (2011), *Panorama de las Administraciones públicas 2011*, Government at a Glance, OECD Publishing, París.

<sup>45</sup> En el marco del balance de los principales cambios en la gestión de los servicios públicos en todos los países de la OCDE publicado en 2008 se concluye que las razones para crear un espacio directivo que permita la optimización de las políticas públicas, pueden sintetizarse en: a) clarificar la frontera entre política y administración; b) introducir un cierto grado de flexibilidad en la selección y en las condiciones de trabajo de los directivos públicos; y, por último, c) creación de una cultura común. OECD (2008), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, París, pág. 71. Disponible en WWW: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-state-of-the-public-service\\_9789264047990-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-state-of-the-public-service_9789264047990-en#page4) [Consulta: 11 octubre 2015]

servicios públicos. El debate se sitúa en dónde se pone el énfasis, si en el componente político o en el componente burocrático de la figura.

Junto a este eje definidor de la dirección pública como frontera entre política y administración, cabe añadir la dimensión de *politización/profesionalización* que sitúa el debate en el reclutamiento y selección de los directivos entre la lógica que prioriza la confianza política del cargo político o, si por el contrario, se priorizan los méritos profesionales del directivo a seleccionar. La cuestión es si es necesaria la *simpatía* ideológica entre el directivo público y el cargo público para el que trabaja y del que depende.

### **3.1. El directivo público como frontera entre política y burocracia.**

Sobre la tensión entre política y Administración, existen estudios clásicos como los elaborados por WOODROW<sup>46</sup>, y sobre todo, por WEBER<sup>47</sup>. Éstos estudian los límites y necesidades de la separación entre política y administración en el marco axiológico de la democracia; sin embargo, desde mediados de los años setenta se produce un nuevo giro, al iniciarse los primeros estudios que incorporan análisis empíricos, algunos de ellos comparativos y generadores de modelos internacionalmente aceptados.

En los orígenes de los aparatos burocráticos, las funciones directivas se situaban en el ámbito de la política, mientras que las funciones administrativas se confiaban en el seno de la administración a los funcionarios públicos, bajo la presunción de contar con un saber especializado.

---

<sup>46</sup> WOODROW, W. (1887), "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, junio de 1887, págs. 197-222, reproducido en J.M. Shafritz, A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978, págs. 10-25 Disponible en WWW: [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>47</sup> WEBER, M. (1984), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México; *El político y el científico* (1986), Alianza Editorial, Madrid; y, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1979), Premia, México.

Esta dicotomía entre política y administración; en la que los políticos proponen los objetivos y las metas, que son la esencia de la política; y los funcionarios, que aplican o ponen en práctica esos objetivos; se quiebra definitivamente, a finales del siglo pasado.

La idea de Weber, de que *el funcionario debe ser neutral*; partía de la base, de que burócratas y políticos pertenecen a esferas separadas, con responsabilidades de naturaleza distinta. Por una parte, los primeros, debían obedecer *asépticamente* las órdenes de los segundos, únicos legitimados para tomar decisiones públicas. Por otra parte, se debía proteger a los funcionarios de los posibles vaivenes políticos del gobierno, asegurándoles, su puesto de trabajo de modo vitalicio, ya que garantizaban la continuidad y el funcionamiento *mecánico* del Estado<sup>48</sup>.

Weber, conforme a la legislación prusiana de la época, distingue entre los *funcionarios* y los *funcionarios políticos*; la diferencia fundamental radica, en que a los últimos se les puede transferir, poner a disposición o despedir en cualquier momento<sup>49</sup>. En tanto que a los funcionarios, no.

Como señala JIMÉNEZ ASENSIO<sup>50</sup>, esta dicotomía entre política y administración, fue mostrando poco a poco, sus propias limitaciones. De la mano de los planteamientos reformistas de la nueva gestión pública, reaparece la discusión tradicional del sector público: definir la frontera entre política y administración.

---

<sup>48</sup> BOBBIO, N. (1985), La crisis de la democracia y la lección de los clásicos, en BOBBIO, N.; PONTARA, G.; y VECA, S.: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, págs. 14 y ss.

<sup>49</sup> WEBER, M. (1984), *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, pág. 1070; WEBER, M. (1986), *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 107.

<sup>50</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2008), “La función directiva en el sector público español: tendencias de futuro” en REY GUANTER, S. del (coord.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid. Según el autor, allí surge la necesidad objetiva de disponer, junto a políticos y funcionarios, de gerentes o directores públicos que gestionen las cada vez más complejas organizaciones públicas prestadoras de servicios, tanto en lo que afecta a los medios financieros como a los recursos humanos; es decir, entre la definición de objetivos políticos y la mera aplicación o prestación hay un largo recorrido espacial o de decisión donde debe situarse cabalmente ese nuevo espacio directivo o gerencial cuya función principal es implementar o ejecutar las políticas diseñadas.

Con la introducción de las herramientas gerenciales, la cuestión de delimitar la esfera política y la burocrática, se reformula. El debate sobre la dirección pública se sitúa en la actualidad entre priorizar el *control* y, por lo tanto, reforzar el componente político; o la *responsabilidad*, desarrollando más, el componente burocrático de la figura directiva.

Creemos, que al analizar los procesos de modernización administrativa desarrollados en distintos países de nuestro contexto administrativo, existe un cierto recelo político ante la creación de un espacio burocrático directivo totalmente independiente que fortalezca los cuerpos burocráticos. Al respecto ABERBACH y ROCKMAN<sup>51</sup> destacan que – para el caso de los Estados Unidos– las reformas administrativas han priorizado la necesidad de reducir el tamaño del aparato burocrático, prevaleciendo los recortes entre el personal de mandos medios hacia abajo; al tiempo que, crecía el componente de personal nombrado políticamente, por la pretensión de presidentes y altos funcionarios electos, de ejercer un control más estrecho sobre el aparato burocrático. Por el contrario, POLLITT<sup>52</sup>, critica la expansión del fenómeno gerencial hacia el terreno de la política, reduciendo –en muchas ocasiones– los problemas de gobierno a meras cuestiones de eficiencia operativa.

Por último, debemos considerar que en la estructura administrativa los puestos directivos se sitúan en el punto de intersección entre la política y la administración, entre los políticos y los funcionarios. Este hecho constatable hace que el directivo público se sitúe como conexión entre el ámbito político y el ámbito técnico-administrativo, por lo que el propósito fundamental de esta figura es la de servir de enlace entre ambos campos, la política y la administración burocrática.

La dirección pública en el discurso modernizador es el elemento central que permite que el político cuente con los datos precisos, tanto para poder escoger la mejor alternativa, como para conocer los previsibles efectos en la implementación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el directivo público permite que los órganos y

---

<sup>51</sup> ABERBACH, J. y ROCKMAN, B. (1999), “Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 15, INAP, Madrid, Mayo/Agosto.

<sup>52</sup> POLLITT, C. (1993), *El gerencialismo y los servicios públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

departamentos administrativos, orienten su actuación al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de gobierno. Pero su labor es clave asimismo, para trasladar necesidades y oportunidades al dirigente político, que por su autoridad y legitimación, puede aprobar y financiar.

La tensión entre política y burocracia como correlativos tiene otra derivada: determinar si priorizamos en la selección del directivo su preparación y experiencia adecuada y constatada de los candidatos; o si, consideramos que además o exclusivamente, el candidato o candidata, debe contar con la confianza personal o sintonía ideológica con el cargo político para el que trabaja. Responder a estas cuestiones nos conduce a analizar la necesidad o no de flexibilizar los procesos de selección y las condiciones de trabajo de los directivos públicos.

### **3.2. La selección y condiciones de trabajo de los directivos públicos.**

La concepción weberiana de la Administración pública está presente, de una u otra forma, en las distintas administraciones públicas contemporáneas; sin embargo, su alcance es diferente según la tradición política de cada país. Por lo que es necesario, distinguir entre varios modelos de función pública<sup>53</sup> con objeto de poder analizar los efectos de las reformas administrativas en el análisis de la dirección pública.

Lo que sí ha sido común en todas las reformas administrativas emprendidas en el conjunto de países ha sido la introducción de la *flexibilización* en las estructuras de los aparatos burocráticos. En concreto, la flexibilización de los recursos personales se ha convertido en el elemento central de las distintas reformas administrativas.

Según la OCDE el concepto de flexibilización comprende el conjunto de medios destinados a mejorar la eficacia de las organizaciones y su capacidad de adaptación a los

---

<sup>53</sup> QUERMONNE, J. L. (1993), *L'organització administrativa de l'Estat*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, págs. 122 ss.

cambios del contexto. Implica la superación de métodos *universalistas, reglamentarios y centralizados* en favor de una actividad orientada hacia la búsqueda de resultados junto a métodos de gestión de recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación al contexto<sup>54</sup>.

Muchos gobiernos europeos han encarado procesos de flexibilización de la situación laboral de sus empleados públicos. Encontramos supuestos en los que se han rebajado las condiciones de empleo o directamente se han eliminado algunas reglas presupuestarias como en el caso de los proyectos de servicio –Francia–, y los proyectos-piloto o proyectos-objetivos –Italia–. Entre las medidas adoptadas para flexibilizar el entorno laboral de las organizaciones públicas destacan: la adaptación del reclutamiento de los empleados públicos al mercado de trabajo –Alemania–; la agilización de las formas de selección –Portugal–; la aplicación del concurso abierto para el acceso a los puestos superiores inclusive el reclutamiento de dirigentes, a través de métodos semejantes a los del sector privado –Irlanda, Gran Bretaña–; desarrollo de procesos de contractualización de la relación de servicio pública –Dinamarca, Italia–; agilizar las reglas aplicables a carrera profesional pública –Luxemburgo, Portugal, Alemania–. Otro aspecto importante ha sido la introducción de conceptos como de productividad y de eficiencia –incluyendo el mérito– en el sistema de remuneraciones, a través de la implantación de sistemas de evaluación de desempeño –Dinamarca, Irlanda, Italia, Holanda–. Las formas de gratificación también se tornan flexibles como ocurre con el aumento de salario, primas o ventajas individuales –Dinamarca, Irlanda, Italia, Portugal– o el *retorno colectivo de modernización* previsto en Francia.

La Flexibilización de los recursos humanos en las administraciones como señala LONGO<sup>55</sup>, ha implicado la flexibilización de los procesos de selección así como de las

---

<sup>54</sup> OCDE (1990), Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique, París, pág.122.

<sup>55</sup> LONGO, F. (2001), *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 2001. Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, abril 26-27 de 2001, págs.25-26. Disponible en WWW:



condiciones laborales de los empleados públicos, introduciendo entre otras las siguientes medidas:

- 1) Flexibilidad numérica, definida como la capacidad para ajustar el número de trabajadores en función de las necesidades del sector público y de los ciudadanos.
- 2) Flexibilidad funcional, que implica la capacidad para reorganizar las competencias de los empleados.
- 3) Flexibilidad en la duración de las jornadas laborales.
- 4) Distanciamiento, esto es, desplazamiento de formas tradicionales de contratación por contratos temporales o subcontratación.
- 5) Flexibilidad salarial, con el fin de promover el mérito, la calidad y la competitividad.

Sin embargo, para analizar las reformas administrativas introducidas en la gestión pública en los distintos países y su incidencia en la dirección pública, debemos considerar que las fórmulas utilizadas en cada país, dependen en gran medida, de la naturaleza de los sistemas político-administrativos en los que se han producido estas reformas administrativas; y por lo tanto, para poder analizar estos procesos de selección es necesario diferenciar dos modelos distintos de servicio civil: el modelo abierto y el modelo cerrado de función pública.

---

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4283/La%20Reforma%20del%20Servicio%20Civil%20en%20las%20Democracias%20Avanzadas%3A%20M%C3%A9rito%20con%20Flexibilidad.pdf?sequence=1> [Consulta: 11 octubre 2015]

### 3.2.1 Modelo abierto vs cerrado de función pública y su incidencia en la dirección pública.

En general, existen dos modelos fundamentales y distintos de servicio civil en los distintos países<sup>56</sup>: el denominado *sistema cerrado* o *de carrera*, y el *sistema abierto* o *de puesto*.

En el *sistema cerrado* o *de carrera*, de origen francés, los funcionarios son seleccionados al inicio de su carrera mediante oposiciones para ingresar en un Cuerpo, no en un puesto concreto. Los funcionarios cuentan con una normativa específica, estatutaria, diferente del Derecho laboral general. El *modelo cerrado* de servicio civil, parte de la consideración de que, el empleado público –funcionario– va a estar vinculado de por vida a la administración, donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose así su carrera profesional. Este modelo se basa, en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la administración. Su operatividad se da, a partir de una estructura que se define para los cuerpos o colectivos profesionales con rasgos básicos comunes –como la titulación o la especialidad, por ejemplo–, dentro de los cuales, se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional. Este planteamiento, conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso, no a un puesto de trabajo concreto, sino a un cuerpo o a una categoría, desde la que desarrollan cierto tipo de funciones. Estos procesos colectivos determinan, tanto los instrumentos de selección –básicamente oposiciones– como el tipo de pruebas selectivas –de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las características comunes de entrada al cuerpo–. La selección suele apoyarse en ciertos mecanismos de acogida –formación y adiestramiento de entrada– que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización.

---

<sup>56</sup> RAMIÓ MATAS, C. y SALVADOR, M. (2005), “Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativa”, en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, núm.6, págs. 63-90. Disponible en WWW: <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n6/n6a03.pdf> [Consulta: 11 octubre 2015]

Los ejemplos más próximos a este modelo, se dan en los sistemas de función pública de Francia y España –basados en cuerpos– o en el Reino Unido.

El segundo modelo es el *sistema abierto o de puesto*, más próximo al derecho laboral, en el que se selecciona a los aspirantes para puestos concretos. El modelo abierto de servicio civil se basa en los diferentes puestos de trabajo de la administración lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos, con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas para cada puesto. Con este objetivo la especialización resulta un rasgo básico de este sistema. El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puestos de trabajo, mediante la cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir.

En este modelo se asume que las incorporaciones provienen del exterior de la organización, y que su vinculación termina al abandonar el puesto concreto. Su correcto funcionamiento se basa en una adecuada descripción de puestos, a partir de la cual, se organizan los procesos de reclutamiento y selección para ocupar aquellos puestos y no otros. En el ámbito de las administraciones públicas los países nórdicos europeos, como Suecia, siguen este modelo. En la misma línea se situaba el tradicional *spoils system* estadounidense del siglo XIX, con la lógica selección puesto a puesto, con un enorme componente de confianza política.

En general, en los países con un *sistema abierto o de puesto*, cuentan con un grupo institucionalizado de directivos públicos profesionales, es decir, una función directiva diferenciada, entre ellos, Australia, Bélgica, República Checa, Hungría, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Estados Unidos, Reino Unido y Finlandia.

El modelo diferenciado de directivos públicos, como señala el profesor VILLORÍA<sup>57</sup>, se caracteriza por tener una serie de rasgos comunes:

- a) los directivos públicos, directores y subdirectores, forman una categoría o grupo diferenciado;
- b) la competición por los puestos es abierta a candidatos del sector privado o no gubernamental;
- c) hay un acusado énfasis por el desarrollo de habilidades de gestión;
- d) está implantada la evaluación del rendimiento formal;
- e) se busca la mayor movilidad interdepartamental posible del personal, en función de las necesidades.

Sin embargo, los modelos cerrados de acceso a la función pública como en Francia no cuentan con una función directiva diferenciada del resto de servidores públicos.

En España hemos desarrollado un modelo mixto en el que se produce una combinación de estos dos modelos. En nuestro país no existe una función directiva diferenciada, lo que no significa que no existan personal que realice funciones directivas en las Administraciones españolas. Hemos ido desarrollado un modelo que combinan rasgos propios del modelo cerrado con un sistema de cuerpos y categorías y, la introducción de rasgos del modelo de estructura abierta a partir de la definición de los puestos de trabajo directivos. De ello surge un modelo en el que el acceso se realiza a cuerpos, mediante los cuales se ocuparán diversos puestos de trabajo a lo largo de la carrera administrativa. En este contexto, la descripción de los puestos de trabajo que tan sólo se ocupan temporalmente, pierde cierta importancia, y con ello también pierde importancia la elaboración rigurosa de catálogos y relaciones de puestos de trabajo; es decir, la base del modelo abierto.

Sin intención de adelantar el contenido de capítulos posteriores, señalemos que en el conjunto de administraciones españolas, también en las locales, se produce una

---

<sup>57</sup> VILLORÍA MENDIETA, M. y PINO MATUTE., E. del (2006), *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid, pág. 287.

dicotomía entre un acceso a la función pública a través de grupos de titulación y/o cuerpos –modelo cerrado–; y el desarrollo de la carrera administrativa que se produce a través de la ocupación de distintos puestos de trabajo –modelo abierto–. Esta situación ha generado un equilibrio inestable en el que se supone que los conocimientos y aptitudes exigidos para la entrada al cuerpo no son específicos para la ocupación de un puesto concreto, por lo que se tiende a aumentar la discrecionalidad en los sistemas de provisión. De ello deriva, el predominio de la lógica del *modelo cerrado* sobre el *modelo abierto*, aunque no tanto basada en cuerpos como en grupos de titulación, especialmente en las administraciones de menor tradición, como es el caso de las Comunidades autónomas<sup>58</sup>.

El sistema de carrera configura la función pública como un ámbito propio distinto del sector privado, lo que hace que el sistema de puesto responda mejor a los presupuestos de los procesos de la modernización administrativa y es defendido desde las teorías de nueva gestión pública, al ajustarse mejor a una lógica empresarial.

Se constata que en los países en los que se ha creado un espacio directivo específico se introduce un cierto grado de flexibilidad en la selección y en las condiciones de trabajo del personal directivo<sup>59</sup>.

Pero lo cierto es que tanto en los países con sistema abierto como en aquellos cuyo sistema es cerrado, uno de los objetivos prioritarios referente a los puestos directivos es permitir una mayor flexibilidad en la determinación de las condiciones tanto retributivas como de trabajo de las personas que han de ocupar estos puestos concretos en las Administraciones.

---

<sup>58</sup> RAMIO MATAS, C. y SALVADOR, M. (2005), “Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativa”, en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, núm.6, págs. 63-90. Disponible en WWW: <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n6/n6a03.pdf> [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>59</sup> OECD (2003), *Managing senior management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries*, OECD, París; y OECD (2008), *The State of the Public Service*, OECD, París.

### **3.2.2 Dimensión de *politización-confianza política vs profesionalización-méritos profesionales en la selección de los directivos públicos.***

Al eje que define la estructura de la dirección pública modelo abierto/cerrado de función pública cabe añadir la dimensión *politización/profesionalización*, que hace referencia al predominio de la lógica que prioriza la confianza política sobre los méritos profesionales para el reclutamiento y selección de los directivos públicos.

En relación a la selección de los directivos públicos, el debate se sitúa en el grado de apertura de los puestos directivos al sector privado y el sistema de garantías que asegure su profesionalidad. La solución adoptada por cada país está muy entroncada con su sistema constitucional y administrativo.

Generalizando distinguimos dos modelos fundamentales en el nombramiento de los directivos públicos: el sistema americano donde la mayoría de nombramientos tienen un carácter político; y el sistema inglés basado en la garantía de la no injerencia política en los nombramientos. Entre ambos, la mayoría de los países cuentan con un sistema mixto, dada la gran variedad de estructuras administrativas difícilmente homogéneas.

Así, en el caso del Reino Unido se reduce al máximo el espacio político, reservándose puestos de rango muy elevado para su provisión por parte de profesionales y no por políticos –por ejemplo, los secretarios permanentes de los ministerios–. Predominando una lógica que prioriza los méritos profesionales en el reclutamiento y selección del personal directivo.

En la mayor parte de los modelos administrativos suelen predominar los criterios de validez profesional para el conjunto de empleados; sin embargo, en países como Francia o España se producen excepciones en los lugares superiores de las organizaciones públicas: los cargos públicos suelen estar ocupados por políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política, con una vinculación temporal con la administración.

En relación con el nombramiento de los directivos públicos, la mayor parte de los sistemas de servicio civil mantienen un cierto nivel de patronazgo, haciendo que las reglas que rigen para estos empleados no se ajusten a las normas aplicables al resto de los servidores públicos de niveles inferiores. Esta diferencia se justifica en la necesidad de que los políticos confíen en los funcionarios responsables de implementar, y en algunos casos decidir, las políticas públicas que ellos elaboran.

En la mayoría de los países se justifica este patronazgo como un mecanismo necesario para garantizar que el círculo de políticos y empleados públicos encargados de definir e implementar las políticas públicas, compartan intereses y agendas políticas. La solución adoptada por muchos países ha consistido en establecer un número fijo de empleados públicos que puedan nombrarse con base a criterios políticos: en Francia, este número es cercano a 450 funcionarios; en Estados Unidos alrededor del 10 por ciento del servicio superior; en Suecia el número es acordado por consenso entre los partidos políticos.<sup>60</sup>

Por otra parte, las reformas en los países desarrollados estimulan la creación de cuerpos directivos eficaces y responsables ante los políticos y los poderes de Gobierno. Sin embargo, y dado el alto grado de responsabilidad que asumen los directores, las reformas tienden a flexibilizar el control de procesos por el control de resultados<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> LONGO, F. (2001), *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington. Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, abril 26-27 de 2001, págs.25-26

<sup>61</sup> En la actualidad, la mayoría de los países desarrollados permiten a los directores escoger a su personal, así como definir sus horarios de trabajo, salarios y responsabilidades. Esto, con el fin de que cuenten con todos los elementos necesarios para conseguir resultados óptimos en el trabajo. Para ser efectiva, explica el Banco Mundial, este tipo de gestión precisa de ciertas precondiciones. Primera: un marco de control de los fondos presupuestales. Es necesario mantener un flujo constante de reporte y control del presupuesto con el fin de evitar la confusión entre los costos derivados de los programas y políticas públicas y los costos de administración. Segunda: monitoreo de los resultados. Su fin es combinar la flexibilidad de la gestión con la garantía de resultados. Tercera: cultura de rendimiento. El personal del servicio civil, especialmente los directivos, deben internalizar los valores de una administración responsable, de alta calidad, economía y eficiencia. Cuarta: motivo. Se refiere a las expectativas de directivos, administradores y políticos sobre una mejoría continua de la calidad y eficiencia de su trabajo. Estas

Sin embargo, los estudios realizados por la OCDE consideran que el foco no debe centrarse en la existencia de nombramientos por órganos políticos sino en los contrapesos y controles a la actuación de los directivos públicos. Según la OCDE<sup>62</sup>, en los países que cuentan con un sistema constitucional fuerte, la transparencia sirve de límite al poder. Constatan que más que por razones de clientelismo, en estos países, cuando el nombramiento de un directivo tiene carácter político es porque también se requiere una mayor responsabilidad política en el diseño y ejecución de políticas públicas por parte del directivo nombrado. El sistema de pesos y contrapesos propio de los países anglosajones ejerce de dique de contención ante los posibles casos abusos o desviación de poder.

Aunque los nombramientos en Estados Unidos tienen un carácter netamente político, la fortaleza de sus instituciones, la división de poderes y la conciencia democrática hacen que existan garantías para evitar abusos. La cultura política americana es muy diferente de la europea en este punto. Los nombramientos tienen un carácter político; pero, tanto el Congreso como los medios de comunicación, ejercen un intenso control del Gobierno, que sirve de garantía frente a cualquier abuso.

En cambio la OCDE alerta del riesgo de que las conductas clientelares en el nombramiento directivo se prodiguen en países con un sistema institucional más débil, lo que supondría además, que los directivos seleccionados carecieran del grado de competencia necesaria para cumplir los objetivos marcados por la organización pública.

Los países de la OCDE han ideado diferentes formas de manejar estas tensiones pero no hay acuerdo sobre cuál es la mejor solución para seleccionar a los directivos. De los

---

expectativas se relacionan, en un grado considerable, con los resultados anteriores. Y quinta: oportunidad. La oportunidad es el resultado de información suficiente sobre el presupuesto y el personal. BANCO MUNDIAL: “Establishment and Civil Service Reform”, en *Administrative and Civil Service Reform*, págs.3-4. Disponible en WWW:

<https://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/establishment.htm> [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>62</sup> MATHESON, A. *et al.*(2007), “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, 2007.



estudios que hemos analizado y de su resultado, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- a) El principio de imparcialidad no se traduce automáticamente en la existencia de un proceso “*no político*” con el nombramiento de directivos públicos en los países de la OCDE.
- b) Los diferentes países cuentan con un amplio abanico de normas, convenciones y mecanismos para limitar la injerencia política que son fruto de su tradición constitucional.
- c) La garantía frente al uso partidista de la administración pública se basa con frecuencia en un conjunto de prácticas y convenciones informales y no en normas escritas. La OCDE destaca la importancia de estas prácticas como contrapeso al poder. Los límites a la intervención política varían dependiendo del sistema constitucional y administrativo.

Trasladando estos conceptos a la situación de los directivos públicos en las administraciones españolas, tenemos que considerar que contamos con un modelo cercano al modelo profesional; pero, que presenta muchas tensiones propias del modelo politizado. Nos interesa destacar finalmente, que detrás de estas opciones –modelo abierto/cerrado– y –grado de politización/profesionalización– aparecen complejas tensiones e intereses. La dirección pública ha sido el tradicional campo de batalla entre la política y la administración profesionalizada; es decir, entre los principios electivos y los selectivos, principios ambos, que en nuestro país tienen reconocimiento en la Constitución de 1978, expresado fundamentalmente en el artículo 23 del texto constitucional. Esta tensión entre los principios electivos y selectivos, se dan en todas las administraciones; concretamente en las entidades locales, en muchas ocasiones, se ha utilizado la figura del personal eventual, para atribuir cometidos directivos a personal de confianza.

#### **4. La creación de un espacio directivo profesional y la introducción de las técnicas del *management* en el sector público local.**

En los orígenes de los aparatos burocráticos las funciones directivas se han situado de forma tradicional en el ámbito de la política, mientras que las funciones administrativas se confían en el seno de la administración a los funcionarios públicos, bajo la presunción de contar con un saber especializado. Esta dicotomía entre política y administración, poco a poco fue mostrando, como señala JIMÉNEZ ASENSIO<sup>63</sup>, sus propias limitaciones. La construcción dicotómica entre política y administración por la que los políticos formulan las metas u objetivos, y los funcionarios aplican y/o ponen en práctica esos objetivos, había permanecido inalterable hasta la aparición del Estado prestador de servicios. Las nuevas tareas y misiones asumidas y gestionadas por los Estados van haciendo inoperativa la estricta parcelación de la actividad del aparato gubernamental.

En este nuevo marco, la figura del directivo público ocupa un lugar central en los distintos procesos de modernización emprendidos en las administraciones, con el objeto de convertirse en el elemento facilitador que permita y facilite la mejor interconexión en las organizaciones públicas entre el ámbito ocupado por el poder político y el aparato burocrático administrativo. Todavía más, con la *Nueva Gestión Pública* la cuestión directiva alcanza relevancia práctica. La figura del directivo público bajo la premisa *dejar que los gestores gestionen*<sup>64</sup> hace posible que se separe en dos procesos diferenciados la formulación de las políticas públicas de su implementación y ejecución.

Partiendo del hecho de que el directivo público se sitúa como puente entre el ámbito político y el técnico, la principal finalidad de esta figura es la de servir de nexo entre ambos campos: la política y la administración burocrática. Y como hemos visto, el directivo público se convierte en el profesional que permite que el cargo político

---

<sup>63</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2008), “La función directiva en el sector público español: tendencias de futuro”, en Rey Guanter, S. del (coord.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid.

<sup>64</sup> Frase acuñada por Kettl. KETTL, D. (1997), *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, núm.3.

representativo cuente con la información necesaria para poder adoptar la mejor alternativa, así como el de prever los efectos perversos que pueden ocasionar la ejecución de una determinada política pública. Esto es, las cada vez más complejas organizaciones públicas prestadoras de servicios requieren disponer, tanto en lo que afecta a los medios financieros como a los recursos humanos, junto a políticos y funcionarios, de gerentes o directores públicos que gestionen la prestación de las políticas concretas.

Al igual que ocurre en el resto de organizaciones en las organizaciones públicas también se produce un espacio entre la definición de los objetivos políticos y la mera aplicación o prestación, espacio decisor donde se sitúa este nuevo espacio directivo o gerencial cuya función principal es implementar o ejecutar las políticas diseñadas. Desde esta perspectiva, también se hace necesario dotar de una mayor responsabilidad a quienes ejecutan las políticas públicas y administran los servicios ante los ciudadanos. Con base en el enfoque *orientado al cliente*, propio de la empresa privada, se propugna una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad y así mejorar el servicio público, tomando en cuenta las demandas y preferencias del *consumidor* antes *usuario*.

Las propuestas e iniciativas conocidas como de *orientación al cliente* se asumen, en el marco de la NGP, como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de compensación en caso de disminución de los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos.

Para ello se utilizan modelos de referencia, contrastados en el mercado, que puedan servir para compararse con otras organizaciones y que aporten un lenguaje común para la gestión, sea ésta pública o privada. La adopción como referencia de un modelo más o

menos acabado de Gestión –EFQM<sup>65</sup> o similares– conlleva, tanto ventajas, como dificultades; derivadas éstas, de su aplicación a organizaciones complejas con culturas profesionales muy diversas, como se produce en las administraciones públicas.

Los sistemas de dirección pública son producto de los modelos organizativos desarrollados por las administraciones públicas en el contexto del Estados del bienestar en los últimos cincuenta años. A partir de tradiciones administrativas similares, la evolución y consolidación de la alta dirección pública en los distintos países occidentales también ha sido caracterizada de forma similar en sus marcos legales con raíz en el derecho público, pero a partir de marcos políticos –sistema territorial más o menos multinivel, cultura política y decisiones públicas– y de políticas públicas de modernización –marcos de cambio administrativo, diseño de la función directiva–, que conducen a una gran diversidad de figuras directivas con distintos procesos de selección, formación, carrera, evaluación del desempeño, nombramientos y ceses. Su conocimiento en clave comparada se considera necesario para definir las políticas de reforma administrativa emprendidas.

La clave de este proceso está en cómo hacerlo, y si ¿están preparados los administraciones públicas locales en España para asumir estos retos?

## **5. Los directivos públicos en los países de nuestro entorno.**

### **5.1. Introducción.**

En los últimos años, el debate sobre la dirección de las administraciones públicas ha sido especialmente fecundo. Podríamos afirmar, que en las actuales sociedades democráticas, en un contexto cada vez más globalizado y con unas demandas y necesidades sociales cada vez más complejas, las políticas públicas se centran en los

---

<sup>65</sup> Modelo de la Función Europea para la calidad en la Gestión (EFQM), de extensión creciente en la organizaciones públicas y privadas españolas. Dispone de adaptación para la Administración pública.

ciudadanos y en la prestación de servicios públicos. Este cambio de prisma, ha hecho que se revisen, tanto las estructuras de las organizaciones administrativas, como las del sector público en su conjunto, en su relación con la sociedad de la que forman parte.

Según el último informe de la OCDE sobre el Estado de la Función Pública<sup>66</sup>, en la mayor parte de los países, del conocido como *Club de los países desarrollados*, cuestiones como los modelos organizacionales y la buena gestión pública, han sido elementos decisivos, para mejorar el rendimiento y la eficiencia de la prestación de servicios públicos<sup>67</sup>.

El debate sobre la modernización de las administraciones centra la discusión en cuestiones como la delegación y externalización de los servicios públicos y la contratación externa de los servicios, lo que ha conducido a introducir medidas para evaluar el trabajo/rendimiento de los empleados públicos así como la necesidad de contar con directivos públicos al frente de los puestos de vértice de las estructuras administrativas. En relación a esta última cuestión se plantea la necesidad de capacitar y formar al personal directivo existente en la organización, e introducir criterios basados en las competencias y funciones directivas para el acceso de nuevos directivos para ocupar estos puestos.

También se estudian en los informes de la OCDE los salarios en los directivos públicos de los diferentes países concluyendo que existe una gran disparidad que, por otra parte,

---

<sup>66</sup> La OCDE inició en el año 2009 la serie de informes sobre el comportamiento comparado de las Administraciones de los países miembros, bajo el título *Government at a glance 2009*, en el año 2013 se publicó el tercer y último informe, en la línea del primero incide en la necesidad de reducir el déficit público, y propone la mejora del rendimiento de las Administraciones. Durante 2009, los países destinaron una media del 45% de su PIB, lo que ha supuesto un incremento de cinco puntos respecto 2007, antes de la crisis. En el informe de 2011 reflejó el aumento a niveles históricos del gasto público en los países miembros de la OCDE, debido a los esfuerzos fiscales durante la crisis. En esta dinámica España se encuentra entre los ocho países que más dinero se ha gastado en el Sector Público.

<sup>67</sup> En el tercero y último informe sobre el Panorama de las administraciones (OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, Paris), se observa que los Gobiernos han tomado medidas para fortalecer y reformar sus instituciones, en la senda reformista aconsejada en los anteriores informes, pero siguen apreciándose disparidades en la incidencia de las medidas implementadas. Se observa que junto a la dirección pública también está adquiriendo importancia como herramienta de gobernanza el Gobierno abierto –el 56% de los países de la OCDE tienen una estrategia nacional de Gobierno abierto, recomendándose mayores esfuerzos para garantizar que la ciudadanía pueden utilizar eficazmente la información disponible.

puede igualmente observarse en el sector privado. Sin embargo, con frecuencia, en los datos suministrados por los países, no se incluyen la totalidad de los complementos (por ejemplo, los datos suministrados por la Administración General del Estado española no incluyen el complemento de productividad), lo que hace difícil la comparación. No obstante, el abanico salarial existente entre los niveles retributivos de los directivos y del personal administrativo de base es de 4,59 veces entre los primeros y los segundos. Sin embargo, en otros países como Islandia, República Eslovaca y España las diferencias son más pequeñas. Así, por lo que respecta a España, si comparamos la retribución media más alta de la Administración General del Estado con los puestos básicos de administrativo obtenemos una relación en 2009 de 1:2,93 en la AGE, mientras que en la OCDE fue de 1:4,53. Este abanico se reduce en España en 2011 al pasar a 1:2,74, mientras que en el conjunto de países de la OCDE fue de 1:4,59<sup>68</sup>.

En los últimos años, todos los países en mayor o menor medida, cuenten o no con una estructura directiva diferenciada del resto de organización administrativa, han incidido en la reforma de la dirección pública y de las funciones de sus profesionales, centrandos sus objetivos en la profesionalización de estos empleados públicos, así como, en su capacidad de liderazgo en el seno de la organización administrativa. Estas diversas reformas directivas, no sólo se han producido en la organización de las administraciones de los propios Estados, sino también en sus Administraciones regionales o de segundo nivel, así como en las entidades dependientes.

Sin intención de realizar un estudio comparado completo de las fórmulas de implantación de las figuras directivas públicas; así como, de las sucesivas reformas en los distintos países de nuestro entorno, consideramos que es necesario mencionar, algunas de las consideraciones manifestadas por la OCDE<sup>69</sup> sobre la materia, en los

---

<sup>68</sup> INAP (2014), *Panorama de las administraciones públicas 2013*, Larrea Santaolalla, E. (Traductor), Instituto Nacional de Administración Pública y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Madrid. Disponible en WWW:

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4213204e.pdf?expires=1444522863&id=id&accname=guest&checksum=1EED6219AC0B8BA00FE1D298ACCD7D35> [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>69</sup> OECD (1999), *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris, pág. 21; OCDE (1999), *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada*

estudios que llevó a cabo en relación con una serie de países: Estados Unidos de Norteamérica y Reino Unido, por representar cada uno de ellos dos modelos de regulación directiva diferentes y que han servido de modelo a otros países; también, las reformas introducidas en la dirección pública italiana que por su proximidad a nuestra organización constitucional, consideramos oportuno desarrollar y explicar, para una mejor comprensión del objeto de nuestro estudio.

## **5.2. Estados Unidos de América: *Senior Executive Service*.**

El grupo institucionalizado de directivos públicos profesionales en los Estados Unidos, se denomina *Senior Executive Service* y desde hace décadas se encuentra en un continuo proceso de ajustes y reformas.

La introducción por Andrew Jackson (1829-1837) del denominado *spoils system* en la ocupación de los puestos públicos generó una gran politización en la *alta administración*. Hasta finales del siglo XIX EEUU sigue este modelo de *ocupación* para el acceso a la mayoría de los puestos públicos. Éste consiste en que cada relevo en el Gobierno implicaba también un cambio en la casi totalidad de los empleados públicos. Los cargos públicos eran el *botín* con que se premiaba a los seguidores del partido político ganador en las elecciones. Fruto de este procedimiento en el acceso a los puestos públicos se producía una administración politizada y permeable a intereses privados externos a la administración.

El presidente Jimmy Carter (1971-1981) aspira a corregir esta situación con la creación del *Senior Executive Service (SES)* en 1978. El SES permitía profesionalizar los puestos de vértice administrativa y crear un grupo de enlace entre políticos y

---

*and the United States*. Paris; OCDE (1999), *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, OCDE; OECD (2003), "Managing senior management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries", París; OECD (2008), *The State of the Public Service*, París.; OECD (2003), *Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, GOV/PUMA(2003)17; MATHESON, A. *et al.* (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing.

funcionarios. Esta reforma implica la creación de dos tipos de puestos ejecutivos: los que necesitan conocimientos técnicos en una materia concreta y aquellos otros que sólo requieren conocimientos directivos. Esta profesionalización de la alta administración se ve limitada en cierto modo, con la llegada del pensamiento liberal de la presidencia de Reagan, al estilo de la reforma auspiciada por la premier británica.

Para ingresar en el SES, se necesita superar un período de selección. Esta selección se basa, tanto en la experiencia en tareas ejecutivas –lo que supone un 78% de la puntuación final–, como en la participación en programas de formación y perfeccionamiento. El sistema está abierto a la participación de candidatos provenientes del sector privado, por lo que, también se valora la participación en tareas directivas en este sector. Los candidatos deben demostrar a través del currículum y exámenes, una alta capacidad en estas cinco áreas: visión estratégica; gestión de recursos humanos; desarrollo de programas y evaluación de los mismos; gestión y planificación de recursos; y por último, relaciones y representación de la organización. Existe un órgano el *Executive Resources Board*, formado por miembros del SES, que propone el nombramiento de los candidatos al *Office of Personnel Management*, que revisa este nombramiento. Las reformas iniciadas por el presidente Reagan, propiciaron la creación de las *Performance Based Organisations* (PBOs) inspiradas en las agencias británicas, introducen nuevos estándares de rendimiento para directivos.

Por último, respecto a la permanencia en el puesto, en la Administración norteamericana, siempre se ha diferenciado entre el personal administrativo –técnico y especializado– y el personal de los altos niveles de la Administración –generalista o directivos públicos–. Los primeros, siguen teniendo un *status* más permanente y ajeno a los cambios políticos que los segundos<sup>70</sup>. A pesar de las sucesivas reformas, existe una gran politización en la alta administración norteamericana, con miles de cargos con directa dependencia política de algún alto cargo político.

---

<sup>70</sup> SANZ DE LEÓN, A. (2005), La Administración Pública, en CAMINAL BADÍA, M. (Edit.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, pág. 448.



### **3.3. Reino Unido: *Senior Civil Service*.**

Las principales reformas en la gestión del servicio público británico tuvieron lugar entre 1979 y 1990. La primera gran reforma denominada “*Financial Management Initiative*” –Iniciativa de la Administración Financiera–, impulsada en 1982, se centró en la necesidad de determinar unos objetivos claros en cada departamento ministerial para evaluar los resultados de la gestión pública. Esta iniciativa exigió a los departamentos que fijaran objetivos de rendimiento para los administradores, el período de tiempo para alcanzar dichos objetivos y su presupuesto. Como resultado, disminuyeron los presupuestos de gasto de los distintos departamentos administrativos, y se destinaron recursos para desarrollar un sofisticado sistema de información, con el fin de, proporcionar a los administradores los instrumentos necesarios para cumplir con las metas fijadas en su gestión.

La segunda reforma conocida como *Next Steps Program* –Mejoramiento de la Administración de Gobierno o Programa de Pasos Subsecuentes–, estableció la autonomía de los administradores para dirigir el servicio público. Las reformas del servicio civil en Gran Bretaña han buscado también mejorar la representatividad de los distintos grupos sociales. Desde los años noventa el gobierno central promueve políticas de oportunidades más equitativas para que mujeres, minorías étnicas, y personas con capacidades especiales; para su acceso al servicio civil en igualdad de condiciones.

Este Programa modificó la administración del servicio público atribuyendo la mayor parte de las funciones del Centro del Servicio Civil –como promoción, remoción, honorarios y horarios de los servidores públicos– a cada departamento. El proceso de selección de los funcionarios de carrera se mantiene a cargo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil. La función de los Comisionados es garantizar que las vacantes en el servicio sean públicas y abiertas para todos los posibles candidatos, y que los concursos de selección se realicen bajo los principios de transparencia, equidad y mérito. Sin embargo, los Comisionados no hacen los nombramientos que quedan a cargo de la oficina de personal de cada Ministro. Este sistema de nombramientos funciona para toda designación aunque existen excepciones en las que se permite el

nombramiento sin previo concurso abierto, en el caso de nombramientos por plazos cortos, adscripciones temporales de personal de otras oficinas, y recontrataciones de personas que sirvieron como servidores públicos con anterioridad.

En el modelo británico la provisión de los cargos de la alta administración pública se ha basado como el del resto del servicio civil desde el *Northcote-Trevelyan Report* publicado en 1854<sup>71</sup>, en un sistema de carrera puro; es decir, sólo los funcionarios podían acceder a los puestos superiores en la organización administrativa, con un margen muy reducido de discrecionalidad en la elección de los mismos.

Más tarde, en 1966, un Comité parlamentario presidido por Lord Fulton, el Vice-Canciller de la Universidad de Sussex, y compuesto por diputados, funcionarios públicos, representantes de la industria y académicos, concluyen en un informe conocido como *informe Futlon* de 1968 que la administración británica se asentaba esencialmente en una gestión generalista de los servicios públicos, cuando era necesaria la mejora de la gestión especializada. El informe contenía 22 recomendaciones, entre las que destacamos las siguientes<sup>72</sup>:

---

<sup>71</sup> Sir Stafford Northcote ocupó distintos puestos en la administración británica, más tarde se convirtió en un diputado conservador, siendo Ministro de Hacienda y Secretario de Relaciones Exteriores. Junto al Secretario Permanente de Hacienda, Charles Trevelyan, fueron comisionados para investigar el funcionamiento y organización de toda la Administración Pública británica. En su Informe realizaron cuatro recomendaciones principales:

- El reclutamiento debía producirse enteramente sobre la base del mérito, por concursos abiertos.
- Los participantes deben tener una buena educación “generalista” y deben ser reclutados para un Servicio Civil unificado, y no para un departamento específico, para permitir de esta forma las transferencias inter-departamentales.
- Los reclutas deben ser colocados en una estructura jerárquica de clases y grados.
- La promoción sólo puede producirse sobre la base del mérito, no por motivos de clientelismo o la compra.

Disponible en WWW: <http://www.civilservice.gov.uk/about/a-partial-history-of-the-civil-service/the-origins-of-the-modern-civil-service-the-1850s> [Consulta: 22 julio 2015]

<sup>72</sup> *Informe Futlon* de 1968. Disponible en WWW:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpublic/74/7405.htm> [Consulta: 22 julio 2015]

- La supresión de las 1.400 clases de servidores públicos; utilizar clasificaciones para diferenciar funciones y salarios; y, la introducción de una estructura de clasificación unificada.
- La creación de un departamento de administración pública independiente, dirigido por el primer Ministro, para hacerse cargo del funcionamiento de la tesorería de la administración. También se recomendó que el Secretario permanente de este departamento fuera el jefe de la administración pública.
- Favorecer la movilidad entre la administración pública y otros sectores.
- Permitir que los secretarios de Estado pudieran contratar, de forma temporal, un pequeño número de personal especializado.
- Mayor profesionalidad entre especialistas y generalistas.
- La creación de un colegio de la función pública.

En el Reino Unido la aplicación del sistema de carrera puro ha significado que la provisión de los puestos de máximo rango administrativo siempre se realizaba entre y desde las categorías funcionariales. Sin embargo, este sistema se altera con la llegada al gobierno de Margaret Thatcher que abarca de 1979 a 1990. Bajo su gobierno se introduce en el sistema puro de carrera británico la ideología liberal en la gestión pública, impulsando la creación y proliferación de órganos staff o assessors al margen del sistema de carrera, los cuales han proliferado hasta la actualidad en la alta administración británica.

Más tarde, en el año 1996 se crea el *Senior Civil Service* (SCS, en adelante) al que se incorporan los aproximadamente 3.000 cargos superiores de la Administración británica.

El acceso al SCS se produce tras alcanzar el grado de mando medio –denominados grados ejecutivos– en el que se desarrollan funciones de apoyo en la formulación y modificación de las políticas públicas, y la colaboración con los Ministros de las respuestas de las cartas ciudadanas. Un pequeño número de estos grados ejecutivos tras un aprendizaje de tres a cinco años son promovidos y pasaran a formar parte del *Senior Civil Service*.

Los cargos del SCS son evaluados mediante un sistema de valoración de puestos *Job Evaluation for Senior Posts* (JESP) y se les aplican formas de retribución variable por rendimiento. El *Civil Service Management Board* elaboró un modelo de competencias directivas para el Servicio Civil Superior bajo el título *Liderazgo por resultados*, identificando seis competencias directivas básicas: 1) suministrar propósito y dirección, 2) producir un impacto personal, 3) pensar estratégicamente, 4) conseguir lo mejor de su gente, 5) aprender y mejorar, 6) centrarse en los resultados. La política salarial depende de una oficina que responde ante el Primer Ministro. Se han desarrollado nuevos estándares éticos que regulan minuciosamente los conflictos de interés de estos profesionales.

En cuanto a la seguridad del empleo aunque la rotación de personal del CES se mantiene baja, en torno al 10%, se observa una tendencia al alza. Además, los informes recientes confirman, que sólo el 20-30% de los que abandonan, lo hacen por jubilación; el resto, se acoge a ayudas para la jubilación anticipada. Al igual que ocurre en los niveles más altos del sector privado existe una alta tasa de abandono a partir de los 50 años. Se observa también una creciente utilización del mercado dual en el reclutamiento de los integrantes del SCS, ya que aproximadamente la mitad de todas las contrataciones para ocupar un puesto en el SCS en los últimos años, se ha hecho con personal externo al SCS, y a menudo con unos salarios significativamente mayores<sup>73</sup>.

### **3.4. La *dirigenza pubblica* en Italia.**

La Constitución de la República italiana de 21 de diciembre de 1947 establece la distinción entre la dirección política y la administrativa. La primera, es la encargada de dirigir la política general del gobierno; en tanto, que a la segunda, le corresponde la preparación o ejecución de las acciones que definen los órganos políticos. Desde principios de los ochenta toman cuerpo en Italia las ideas de las reformas

---

<sup>73</sup> HUGHES, T. y WILSON, K. (2005), *Senior Salaries Review Senior Salaries Review Body SCS Pay Market SCS Pay Market Comparability Study*, The Hay Group Management Report, London. Disponible en WWW: [http://www.civilservant.org.uk/library/2005\\_hay\\_scs\\_pay\\_report.pdf](http://www.civilservant.org.uk/library/2005_hay_scs_pay_report.pdf) [Consulta: 22 julio 2015]

institucionales. La crisis económica de 1992 y las dificultades para ajustarse a los compromisos de estabilidad económica asumidos con el Tratado de Maastricht propician y aceleran el proceso reformista. Reformas que habrían de afectar tanto al Legislativo como al Gobierno y a la administración. A este último aspecto, el centro del debate se situará en la necesidad de separar Gobierno y administración, la profesionalización administrativa y el sometimiento de la actividad administrativa a reglas de procedimiento claras que garanticen la eficacia, la transparencia, la legitimidad de las decisiones y la responsabilidad de los empleados públicos.

Desde el punto de vista normativo existe la categoría jurídica de dirigente administrativo, como una carrera administrativa diferenciada de otras carreras funcionariales, desde la aprobación del Decreto del Presidente de la República n. 748<sup>74</sup> en 1972 que se mantiene vigente. Sin embargo, los sucesivos Gobiernos pluripartidistas no desarrollaron esta categoría profesional evitando de esta forma implantar esta élite burocrática en la administración. No será hasta 1984, más de una década después de la publicación de la Ley, cuando se regule el acceso directo a la carrera directiva primándose la antigüedad en el acceso a estos puestos sobre el mérito de los candidatos.

Siguiendo a SÁNCHEZ MORÓN<sup>75</sup>, desde el punto de vista normativo, para comprender el proceso de modernización administrativa y su relación con la dirección pública local, debernos referirnos en primer lugar, a la vigente Ley n. 400 que regula la actividad del Gobierno y la organización de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>76</sup>; a las reformas introducidas por el Decreto legislativo n. 267<sup>77</sup>, relativas a la

---

<sup>74</sup> DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 giugno 1972, n. 748 Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. (GU n.320 del 11-12-1972 )

<sup>75</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), “Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público”, en *Revista de Administración Pública*, nº 134, mayo-agosto, págs. 471-489.

<sup>76</sup> LEGGE 23 agosto 1988, n. 400 Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. (GU n.214 del 12-9-1988 - Suppl. Ordinario n. 86).

<sup>77</sup> DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. (GU n.227 del 28-9-2000 - Suppl. Ordinario n. 162).

administración local; a la Ley n. 241<sup>78</sup> en cuanto al procedimiento administrativo; a la Ley de delegación n. 421<sup>79</sup>; al Decreto Legislativo número 29<sup>80</sup>; y finalmente, a la Ley número 537<sup>81</sup>.

El Decreto Legislativo n. 29<sup>82</sup> es el que en 1993 introduce una clara diferenciación entre la función de *dirección político-administrativa*, y las funciones y responsabilidades de los *dirigentes administrativos* (artículo 3). Correspondiendo la función de dirección político-administrativa a los órganos de dirección política que definen los objetivos, los programas a realizar, y controlan la correspondencia entre los resultados de la gestión administrativa, y las directivas generales impartidas. En el ámbito de la Administración del Estado esta función se atribuye a los Ministros, que previa propuesta de los *dirigentes generales*, son los encargados de definir periódicamente los objetivos y programas del Departamento, establecer las prioridades, y aprobar las correspondientes directivas; así como, asignar la parte proporcional del presupuesto para gastos de personal y medios materiales (artículo 14).

A los dirigentes les compete en cambio “*la gestión financiera, técnica y administrativa, comprendida la adopción de todos los actos que atañen a las relaciones externas de la Administración, mediante poderes autónomos de gasto, de organización de los recursos humanos e instrumentales y de control*” y son responsables de su gestión y de los

---

<sup>78</sup> DECRETO-LEGGE 26 marzo 1992, n. 241 Spese per il funzionamento del Ministero di grazia e giustizia. (GU n.72 del 26-3-1992) note: Entrata in vigore del decreto: 27/03/1992. Decreto-Legge decaduto per mancata conversione.

<sup>79</sup> LEGGE 23 ottobre 1992, n. 421 Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale. (GU n.257 del 31-10-1992 - Suppl. Ordinario n. 118 )

<sup>80</sup> DECRETO LEGISLATIVO 3 febbraio 1993, n. 29, Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. (Gazz. Uff. 6 febbraio 1993, n. 30), y modificado por L. 15/3/97 n. 59; L. 15/5/97 n. 127; D.Lgs. 4/11/97 n. 396; D.Lgs. 6/3/98 n. 59; D.Lgs. 31/3/98 n. 80; D.Lgs. 29/10/1998, n. 38.

<sup>81</sup> LEGGE 24 dicembre 1993, n. 537 Interventi correttivi di finanza pubblica. (GU Serie Generale n.303 del 28-12-1993 - Suppl. Ordinario n. 121)

<sup>82</sup> Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, num. 29, Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego. (Gazz. Uff. 6 febbraio 1993, n. 30), y modificado por L. 15/3/97 n. 59; L. 15/5/97 n. 127; D.Lgs. 4/11/97 n. 396; D.Lgs. 6/3/98 n. 59; D.Lgs. 31/3/98 n. 80; D.Lgs. 29/10/1998, n. 387.

resultados de la misma (artículos 16 y 17). Seguidamente diferencia dos categorías de dirigentes administrativos en función de su posición jerárquica y la mayor o menor flexibilidad en el sistema de su nombramiento: los dirigentes en sentido estricto y los dirigentes generales.

Mientras que los *dirigentes* desempeñan las tareas propias de los niveles secundarios de dirección<sup>83</sup>, los *dirigentes generales* están destinados a cubrir los cargos de mayor nivel, excluida el área política. Entre las funciones de los *dirigentes generales* destacan<sup>84</sup>: la formulación de propuestas al Ministro; velar por la ejecución de los programas; ejercitar las potestades de gasto y de organización –incluida la determinación del horario de trabajo–; adopta los actos de gestión del personal; representar a la Administración en juicio y ejercitar los poderes de conciliación y transacción; coordinar la actividad de los responsables de los procedimientos; solicitar directamente el dictamen de los órganos consultivos; y responder a los requerimientos de los órganos de control.

A los *dirigentes* les corresponde la dirección ejecutiva de oficinas y servicios, siempre bajo la dirección y el control político-administrativo de los órganos de gobierno; mientras que, la administrativa, financiera y técnica se asigna a los administradores, a través del poder de gasto autónomo, de organización de los recursos, el equipo y el control humano.

En relación a su nombramiento el *dirigente general* es nombrado previa contrastación de requisitos mientras que el *dirigente* es nombramiento previa superación de examen o curso de capacitación.

Los *dirigentes generales* se someten a un régimen estatutario de derecho público y son nombrados por Decreto del presidente de la República entre aquellos que estén dotados de *adecuada profesionalidad*, y que a su vez, tengan la categoría de *dirigente*, o cuenten con cinco años de experiencia directiva en organismos, entes o empresas públicas, o en los sectores de la investigación, la docencia universitaria, las Magistraturas o la Abogacía del Estado. El nombramiento puede recaer también en profesional externo a la

---

<sup>83</sup> Del tipo de nuestras subdirecciones generales, jefaturas de servicio y direcciones provinciales.

<sup>84</sup> Artículo 16 del Decreto legislativo n. 29 de 1993.

administración, en cuyo caso se suscribirá un contrato privado de duración no superior a cinco años, renovable por una sola vez. Su nombramiento debe ser comunicado al Parlamento, adjuntando información sobre los títulos y experiencia profesional del nombrado<sup>85</sup>.

Se puede acceder a la categoría de *dirigente* por oposición entre funcionarios de los niveles superiores con cinco años de servicios o mediante curso-concurso con una duración de dos años en la Escuela Superior de Administración Pública (SSPA), para la que se seleccionan licenciados menores de 35 años o de 45, si son ya funcionarios.

Aspecto de gran interés, es el que se refiere a la responsabilidad y evaluación de los *dirigentes*: todos son responsables de su gestión y deben presentar anualmente al Ministro los resultados de su actividad. La evaluación de dichos resultados, conforme a parámetros o estándares previamente establecidos, corresponde a unos órganos dotados de autonomía funcional denominados *nuclei di valutazione*. Estos órganos están formados por *dirigentes generales* y expertos no pertenecientes a la Administración. En casos de especial complejidad el Presidente del Gobierno puede establecer acuerdos con otros sujetos públicos y consultores o auditores privados para proceder a su evaluación. La inobservancia de las directivas ministeriales, o el resultado negativo de la gestión financiera, técnica y administrativa, tienen como consecuencia, mediante expediente contradictorio, el pase del *dirigente* a la situación de expectativa de destino durante un año, con pérdida de los complementos retributivos correspondientes a su cargo. En caso de responsabilidades graves o reiteradas, los *dirigentes generales* pasan a una situación de excedencia por razones del servicio, aplicándose a los dirigentes las sanciones del derecho laboral común (artículo 20 del Decreto Legislativo 29 de 1993, modificado por el Decreto Legislativo 470 de 1993<sup>86</sup>).

---

<sup>85</sup> Artículo 21 del Decreto Legislativo 29 de 1993.

<sup>86</sup> DECRETO LEGISLATIVO 18 novembre 1993, n. 470 Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego. (GU n.276 del 24-11-1993 - Supágs.l. Ordinario n. 104)



Algo parecido, se establece para la Administración local, en el Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, para la *Dirigenza Locali*, que también distingue, entre órganos de dirección política y los *dirigente* o dirigentes administrativos, a los que se atribuye la dirección de los servicios, dictar actos administrativos; y en particular, presidir las comisiones de concursos, la responsabilidad de los procedimientos de adjudicación y el concurso y la estipulación de los contratos (artículo 107).

El segundo elemento fundamental de la reforma estructural de la administración italiana consiste en una privatización o laboralización de la relación de servicio de los empleados públicos. De todas formas, conviene matizar y especificar qué se entiende por privatización del empleo público italiano, pues, como es lógico, no todos los aspectos de la relación de servicio pueden someterse a derecho privado o laboral. La reforma establece la regla general por la que el empleo público se regula por los convenios colectivos y, en su caso, contratos individuales –aunque no pueden suponer trato de favor o discriminatorio– que se estipulen conforme al derecho del trabajo –contenido en el Código Civil italiano y en leyes especiales–.

Algunas materias, en cambio, se regulan por normas reglamentarias y actos administrativos, conforme a las leyes. Estas materias son las siguientes: responsabilidad –civil, penal, contable, administrativa y disciplinaria– de los empleados públicos; organización del servicio, incluido el horario de trabajo y los procedimientos de movilidad; selección de empleados y concursos internos de promoción; determinación de plantillas y puestos de trabajo –previa audiencia de las organizaciones sindicales representativas–; la garantía de la libertad de cátedra y de la autonomía profesional en el desempeño de las funciones didácticas, científicas y de investigación; el régimen de incompatibilidades. No sólo eso sino que la ley precisa que en las materias sometidas a la regulación del Código Civil y las leyes laborales las Administraciones públicas actúan con los poderes del empresario (*datore di lavoro*) privado, adoptando todas las medidas inherentes a la organización y a la gestión de las relaciones laborales<sup>87</sup>. Más aún, los actos individuales que la administración adopte en el marco de las relaciones

---

<sup>87</sup> Artículo 4 del Decreto Legislativo 29 de 1993.

laborales, salvo en los aspectos regulados por la ley, no se someten al control previo de legalidad de la *Corte dei Conti*, lo que es congruente con la pérdida de su carácter administrativo<sup>88</sup>. Por último, la Ley de delegación número 421<sup>89</sup>, ha previsto el traslado a la jurisdicción laboral, previo intento de conciliación, de todas las controversias sobre la relación laboral de los empleados públicos en las materias y para las categorías no sometidas a régimen estatutario.

Una de las características de la reforma italiana es su voluntad de extender el modelo al conjunto de las Administraciones públicas, sin embargo, esta privatización y, por tanto, cambio de régimen jurídico curiosamente no afecta a los *dirigentes generales*<sup>90</sup>. Empleados públicos que siguen sometidos a un régimen estatutario de derecho público.

En definitiva, las normas que se acaban de resumir perfilan una élite directiva burocrática de alto nivel que desempeñe funciones relevantes con autonomía respecto del área política gubernativa, pero con responsabilidad plena de los resultados de su gestión y sujeción a la dirección política. Una élite en la que puedan integrarse los más capaces —y no los más veteranos— funcionarios superiores, pero también jóvenes valores formados en la Escuela Superior de Administración Pública.

En cualquier caso, la principal dificultad en el estudio de la dirección pública en todos estos países y, como seguidamente veremos también en las entidades locales españolas, se centra en delimitar dónde empieza y dónde acaba la función directiva a profesionalizar<sup>91</sup>, cuestión sobre la que inciden todos los procesos de reforma y modernización administrativa emprendidos.

---

<sup>88</sup> Artículo 4.2 del citado Decreto Legislativo.

<sup>89</sup> LEGGE 23 ottobre 1992, n. 421 Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale. (GU n.257 del 31-10-1992 - Suppl. Ordinario n. 118 )

<sup>90</sup> Como tampoco a Jueces y Magistrados (ordinarios, administrativos y contables), los Fiscales y Abogados del Estado, el personal militar y de las Fuerzas de Policía y el personal de las carreras diplomática y prefectural a partir, respectivamente, de la categoría de Secretario de Legación y Viceconsejero de Prefectura.

<sup>91</sup> VILLORIA MEDIETA, M.: “La profesionalización de la función directiva en las Administraciones: un estudio sobre la eficacia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas”, en *Studia policae*, núm. 16, 2009, págs. 15-40.





## **CAPITULO 2**

---

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL.**

## 1. Introducción.

El origen de las instituciones locales no puede asociarse a un período o momento determinado de nuestra historia. Con anterioridad al constitucionalismo histórico español encontramos antecedentes que de una u otra forma, se plasman en las administraciones locales actuales, asociados a la historia de la reconquista realizada por los reinos cristianos.

En este capítulo, profundizaremos en las razones históricas por las que el legislador español, de todas las épocas, ha optado por un modelo de dirección pública en el que la confianza política se convierte en el elemento central para la asignación o provisión de los puestos de vértice de los aparatos gubernamentales sean estatales o locales<sup>92</sup>. En nuestra tradición las denominaciones de este sistema de reparto en la asignación de los puestos de vértice de los aparatos administrativos han tenido diversas denominaciones, entre ellas: patrimonialización, venta de cargos o cesantías, entre otras<sup>93</sup>.

Analizamos en este epígrafe, pues, las razones históricas que configuran las peculiaridades del modelo local de dirección pública en el Estado español, para facilitar una mejor comprensión de la situación en la que nos encontramos -en esta materia- en el momento presente. Sin olvidar, que la finalidad de este trabajo, no es realizar un análisis histórico detallado, sino que es, el estudio de los puestos de directivos o de vértice administrativa en el ámbito de las administraciones locales españolas, deteniéndonos en el acceso a los mismos.

---

<sup>92</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2008), “Los directivos públicos en España (Tres tesis y algunas propuestas)”, en *Reflexió, acció, valor públic. Actes del II Congrés Català de Gestió Pública*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, pág. 378.

<sup>93</sup> *Patrimonialización* significa que los ocupantes sucesivos del Estado y del poder lo consideran como una fuente de rentas y beneficios. Desde esta concepción el ejercicio del poder no es un servicio sino un beneficio, una actividad rentable y el país es un cortijo inmenso que puede ser considerado (en términos deliberadamente impropios) de propiedad particular, definición realizada por NIETO GARCÍA, A. (1997), *Corrupción en la España Democrática*, Ariel, Madrid, 1997, pág. 98.

En este capítulo haremos un repaso de los antecedentes constitucionales producidos en los siglos XIX y XX; creemos, que es con la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1912 y la formación del Estado liberal, cuando en España se formula la versión inicial del régimen local constitucional español y, se diseña su aparato administrativo, aparato que requiere de responsables en los puestos superiores de las administraciones locales.

## **2. Los orígenes de los estados modernos y la venta de oficios en las instituciones locales.**

Con anterioridad al constitucionalismo histórico español, encontramos antecedentes de las instituciones locales asociados a la historia de la reconquista realizada por los reinos cristianos. A lo largo de los siglos que duró el proceso de asentamiento y toma de los territorios en tiempos de la reconquista, se iban estableciendo *concejos* o *comunidades de villa y tierra*, a los que se otorgaban fueros y cartas pueblas. Estos instrumentos establecían una forma de organización de la vida en comunidad que intentaba propiciar el asentamiento voluntario de la población<sup>94</sup>. En la búsqueda de la seguridad y protección común se ideó una forma organizativa que concentraba en las autoridades e instituciones locales todas las funciones administrativas, jurisdiccionales y de índole militar del territorio reconquistado.

De manera paralela, y coincidiendo con el nacimiento de los Estados Modernos –entre los siglos X y XVI– en muchos territorios europeos, se inició el proceso de centralización del gobierno. En España, este proceso centralizador se inicia con el reinado de los Reyes Católicos ante la necesidad de administrar los nuevos territorios

---

<sup>94</sup> El fuero más antiguo que conocemos es el municipal de León, establecido en las Cortes de 1020, promulgado por don Alonso V, aunque desde el siglos IX habían otros fueros como los del monasterio y pueblo de San Martín de la Escalada del año 753 o el de Salamanca de 981, y otros, podemos considerarlos, pactos de población pero no verdaderos códigos de leyes civiles y criminales. Será en las Cortes de León de 1020 cuando se realizan referencias expresa a los Ayuntamientos o Concejos (*consilium*). GARCÍA DE LA MADRID, M.: *Historia de los tres derechos, romano, canónico y español*, Imprenta de Don Pedro Sanz, Madrid, 1831, pág. 157. Disponible en WWW: [http://fama2.us.es/fde/ocr/2008/historia\\_De\\_Los\\_Tres\\_Derechos.pdf](http://fama2.us.es/fde/ocr/2008/historia_De_Los_Tres_Derechos.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015] Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

conquistados. Este proceso acrecentó el poder de la monarquía a costa del poder que poseían las autoridades locales, dejando sin efecto los fueros municipales. Posteriormente, la dinastía borbónica ahondará en este proceso al generalizar la intervención administrativa estatal en más sectores, por medio de reglamentaciones cuyo objetivo era alcanzar la uniformidad del régimen local en todo el territorio; tomando como modelo el municipalismo castellano en detrimento de los fueros municipales y las propias normas locales; esto es, las ordenanzas de cada municipio o concejo<sup>95</sup>.

Tanto en las administraciones medievales, como en los orígenes de los Estados modernos, los puestos de vértice de la administración estaban simbolizados en la Corona; estos eran otorgados por la confianza personal o estamental -que el titular del nombramiento, el Rey-, depositaba en el nombrado, por lo general un miembro de la nobleza o el clero.

Uno de los grandes privilegios de los monarcas absolutos fue su capacidad para el nombramiento y separación del personal que prestaba servicios a la Corona, de tal forma que tanto el nombramiento como la separación se producían de manera discrecional por el Monarca.

Durante los siglos XIII, XIV y XV, en la monarquía española, podemos distinguir en los puestos de vértice de la administración de la Corona castellana, las siguientes figuras:

- Los *cancilleres*, a quienes se les encomienda la guarda y custodia de los sellos reales.
- Los *mayordomos*, responsables máximos y encargados de la administración material de los palacios y las finanzas regias.
- Los miembros de los *Consejos*, primero Reales, después de Italia, Flandes, Indias, Estado, etc.

---

<sup>95</sup> REDONDO LEBRERO, J.C. (2002), “La construcción histórica de las Administraciones Públicas Españolas”, en Crespo González, J. y Pastor Albaladejo, G. (coords.), *Administraciones Públicas Españolas*, McGraw-Hill, pág. 23.



Los puestos de los *Consejeros*, estaban ocupados en su mayoría por la alta nobleza y el alto clero; aunque en ocasiones, también se nombraban letrados, de formación universitaria y extracción bajo-nobiliar, e incluso conversos. En la administración local, la figura equivalente a los *Consejeros Reales* eran los *Regidores*, cuya extracción también se producía de forma tradicional, entre la oligarquía local o patriciado urbano.

Durante los Siglos XVI y XVII, el modelo de dirección pública en la designación de los puestos de vértice en todos los territorios continúa basándose en la confianza, evolucionando hacia la consolidación del proceso de *patrimonialización* de los cargos públicos en España. Esta *patrimonialización* era más acusada en los puestos medios e inferiores que, en los puestos superiores; los cuales, de ordinario, estaban reservados a los componentes de la alta nobleza civil o religiosa<sup>96</sup>.

A finales del siglo XVII es posible distinguir en la administración española estatal un estadio superior, hoy equivalente a los actuales cargos políticos, ocupado por la nobleza laica o religiosa y, un segundo nivel de puestos intermedios e inferiores, eventualmente abierto a la baja nobleza, a través de la compraventa de cargos; práctica, que como veremos, se intensificará a lo largo del siglo XVIII.

Trasladándolo al ámbito local, el carácter vitalicio de los miembros del *Regimiento*, propició que con la perpetuidad del cargo se produjera su *patrimonialización*<sup>97</sup>. Los *Regidores* en el gobierno de las ciudades, eran una figura fundamental, tenían voz y voto en las reuniones del Ayuntamiento y resolvían sobre todos los asuntos importantes de las distintas cuestiones municipales, disponiendo de los fondos municipales<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> ARANDA PÉREZ, F. J. (coord.) (2005), *Letrados, juristas y burócratas en la España moderna*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.

<sup>97</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F. (1970), “Origen bajomedieval de la *patrimonialización* y enajenación de oficios públicos en Castilla”, en *Actas I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, págs. 123-159.

<sup>98</sup> POLO MARTÍN, R. (2009), “El tránsito del Antiguo régimen al liberalismo gaditano en la esfera local durante el primer tercio del siglo XIX en Salamanca”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, 72, Volumen I, núm. especial julio, pág.76.

El carácter vitalicio de los cargos del *Regimiento* se inicia en la época de Juan II que reina en Castilla entre 1406 y 1454, y se consolida por su hijo Enrique IV. La formación de ese *patriciado* urbano que controla la institución del Regimiento, entra en ocasiones, en pugna con el poder señorial<sup>99</sup>. A finales del siglo XVIII, el *Regimiento* estaba ocupado en exclusiva por nobles y burgueses<sup>100</sup>, distinguiéndose entre *Regidores perpetuos*, cuyos titulares podían transmitir el cargo libremente por actos *inter vivos* y *mortis causa*, y *Regidores renunciables*, que únicamente podían transmitir el cargo cuando la Hacienda aceptase y se cumpliesen los requisitos legales establecidos para que la renuncia fuese válida.

El control real del *Regimiento* se llevaba a cabo a través del *Corregidor*. El *corregidor* nace con Alfonso XI (1311-1350), y se consolida con Enrique III (1379-1406), en el tránsito del XIV al XV, quedando definitivamente institucionalizada con los Reyes Católicos. El *corregidor* era elegido por el rey entre personas con preparación jurídica. La principal característica de esta figura es la complejidad de sus atribuciones, variadas según el reino y las épocas, así como en función de los rasgos particulares de cada municipio.

A lo largo de los siglos XVII y XVIII, se mantuvieron estas dos figuras esenciales: el *regimiento* y el *corregidor*. Sin embargo, el contexto social cambia, con la llegada de una nueva dinastía a España en el siglo XVIII.

Durante el siglo XVIII y, tras la llegada de la dinastía borbónica, en el mundo local se produce una reorganización de las relaciones entre el poder central y los corregidores.

A partir de 1718, junto a los Corregidores, el control real se refuerza con la generalización de otra figura, el *Intendente*<sup>101</sup>. El *intendente* en España, fue un

---

<sup>99</sup> PACHECO JIMÉNEZ, C. (1999), “El regimiento en Talavera de la Reina en el siglo XV” en *Cuaderna*, núm. 6, págs. 44-55.

<sup>100</sup> GONZÁLEZ ALONSO, B. (1981), *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, pág. 207.

<sup>101</sup> Su origen se remonta a la época de Felipe V para afrontar la situación económica del Imperio español a inicios del siglo XVIII. El rey solicitó asesoría a Francia. Acudió Juan Bautista Orry, quien recomendó,

funcionario designado y dependiente del rey, que gozaba de amplios poderes y tenía como misión la recaudación de tributos y la dinamización económica, a través del control de las autoridades locales, el cuidado de las Reales Fábricas, el impulso del desarrollo de la agricultura y la ganadería, la realización de mapas y censos, el mantenimiento del urbanismo, etc. Esta figura posee un sentido centralizador y absolutista, propio de las reformas de la administración introducidas por la dinastía borbónica.

La nueva reorganización de competencias entre *corregidores* e *intendentes*, es el resultado de la recepción de los principios de la administración francesa por la incipiente administración española, que produce la asimilación administrativa de todo el territorio nacional siguiendo el espíritu centralista francés. A pesar de la oposición de los *corregidores*, la implantación del *intendente* de provincia será una realidad en la segunda mitad del XVIII. Es más, el *intendente* de provincia absorbe el corregimiento de las capitales y, se convierte en el referente de los *corregidores* del resto de municipios a nivel provincial. Las reformas municipales de 1766 llevadas a cabo por el Rey Carlos III, fijaron definitivamente sus competencias, asumiendo definitivamente las competencias de los corregidores en los asuntos fiscales y militares, así como algunos asuntos de índole judicial y de orden público. Los *corregidores* seguían participando con voz y voto en las reuniones del concejo municipal aunque sus funciones pasaron a

---

entre otras medidas, la aplicación del régimen de intendencias en España. Se introdujeron estos nuevos funcionarios en un primer momento a la administración financiera del ejército, debido a que el país se encontraba en el contexto de la Guerra de Sucesión Española. Los primeros intendentes se remontan a 1711. Primero se nombraron varios funcionarios con el cargo de superintendente general del ejército para los territorios conquistados tanto en lo que correspondía al ejército como a la hacienda y gasto público. Debido a sus éxitos, se les otorgaron zonas territoriales, denominadas intendencias. En 1718, con la “*Ordenanza de Intendentes de ejército y provincia*” de 4 de julio, se convierten en intendente de ejército y provincia, que en ocasiones actuaron sólo en el ámbito civil como intendente de provincia, otorgándoseles competencias en materia de justicia, hacienda, guerra y policía. Con posterioridad, se les fueron añadiendo facultades en el ámbito económico (agricultura, comercio, industria, transportes) y a veces acumulaban el cargo de corregidor en la ciudad capital de su provincia (intendente corregidor). En 1724 desapareció la función de intendente de ejército en las provincias sin tropa, quedando limitados a los que dependían de cada capitanía general, a excepción de Navarra. En 1749, el rey Fernando VI reordenó el sistema con una intendencia por provincia, junto con el corregimiento de la capital (cargos que volvieron a separarse en 1766). Cada intendente sería auxiliado por un teniente letrado o alcalde mayor subordinados, o a veces dos, para el ejercicio de las funciones judiciales. ARTOLA GALLEGO, M. (1991), *Enciclopedia de Historia de España*, tomo V, Alianza, Madrid, págs. 678-679.

ser esencialmente judiciales, actuando como jueces ordinarios en determinadas causas, y simultáneamente como jueces de alzada en las apelaciones de las sentencias de los alcaldes ordinarios.

En 1766, Carlos III modifica la organización local y comienzan a formar parte de los Ayuntamientos, oficios de elección popular, encargados de la representación y defensa de los intereses de los vecinos: los *Diputados del común* y el *Procurador síndico personero*. Los Diputados del común tenían voz y voto en las reuniones del consistorio, en los asuntos relacionados con los abastos; mientras que, el Procurador síndico personero estaba encargado de pedir y proponer todo lo concerniente a los vecinos; pero con una limitación importante, tenían voz pero no voto en las reuniones del Consejo.

En el ámbito municipal, el Corregidor seguía participando con voz y voto en las reuniones del concejo, ejercitando a menudo ordenanzas, cuidando el orden público y ocupándose de los problemas de abastecimiento y de la hacienda municipal. Desempeñaba numerosas funciones en la vida municipal, siendo los agentes regios por excelencia en las ciudades, convirtiéndose a finales del siglo XVIII –en cierta medida– en oficios funcionariales. A partir de la Real Cédula de 21 de abril de 1783 se dividieron en tres clases: entrada, ascenso y méritos. Es decir, se forma un escalafón que daría lugar a corregimientos de primera, segunda y tercera; los cuales a su vez, podían ser de letras o de capa y espada; siendo en este último caso auxiliados para el desempeño de sus funciones jurisdiccionales por los *alcaldes mayores*. Sus competencias y atribuciones quedaron determinadas definitivamente en la Instrucción de 15 de mayo de 1788<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Real Cédula de 15 de Mayo de 1788, por la que el Rey aprobar la *instrucción de lo que deben observar los Corregidores y Alcaldes mayores del Reyno*. Mediante esta Instrucción se encarga a los Corregidores la instrucción de la justicia y los cuidados generales de la nación, y los particulares de los pueblos de la nación, con el objeto de disminuir el poder local. Constaba de 75 artículos, y determina las principales obligaciones de los Corregidores y de los Alcaldes Mayores. La primera y principal obligación era conservar la paz, en los pueblos de su jurisdicción, evitando que las Justicias local procediera con parcialidad o venganza. Encargando a los Corregidores examinar a los testigos, en las causas graves, o cuando no supieran firmar y tener cuidado que los presos estuvieran perfectamente tratados en las cárceles, no exigiéndoles derechos indebidos, proceder con parsimonia para decretar autos de prisión, para evitar que a los reos molestias de la estancia en la cárcel. Incluso se previno que deberían vigilar a los Jueces de comisión, y estar a la mira de que los escribanos desempeñen sus cargos

El *corregidor* representaba en los pueblos el poder real, compartiendo el ámbito de actuación con los Alcaldes, que eran representantes elegidos por los vecinos. Los Regidores eran nombrados por el Rey en número variable, constituyendo una asamblea –el *Regimiento*–. Éste es el órgano máximo, aunque no el único, del gobierno municipal, en cuyo seno se efectúa la elección de los *oficios concejiles*: secretarios, escribanos y alguaciles.

En el siglo XVIII aparece una nueva figura, los *Secretarios de Despacho*, los cuales, asumen las funciones de administración de los antiguos Consejos. *Los Escribanos del Concejo* o *Secretarios de los Ayuntamientos* de la Monarquía absoluta, desempeñaban funciones de fe pública. Estos secretarios pasarán ahora a designar o proponer el nombramiento al Rey de los *oficiales*.

Comprobamos que el factor común en estos siglos, es que los nombramientos para desempeñar los distintos cargos de la Corona corresponden al Rey. En la administración local castellana además de los oficios cuyo nombramiento depende del Consejo, el nombramiento del *corregidor*, continúa siendo prerrogativa real.

Recapitulando cabe señalar, que ya desde el siglo XIII, dejando al margen la estructura de la alta Administración árabe o romana, se ensayan en nuestro país varios sistemas o fórmulas de provisión de lo que hoy serían los puestos de vértice de la Administración, fundamentados todos ellos, en la *confianza*. Sobre estas raíces se inicia la construcción del Estado liberal español. La venta de oficios públicos –regidores, procuradores y escribanos– en el ámbito local fue una práctica generalizada, como un recurso en manos del Rey, del propio concejo o del señor titular, por medio del cual obtenían financiación, o bien, se pagaban favores. Este fenómeno, desde el punto de vista de la administración

---

con legalidad, informando en conciencia de las cualidades de los que aspiraran al desempeño de escribanías. Además de vigilar determinados aspectos de la vida pública, es decir, una auténtica labor de policía en orden a la sanidad, a la moralidad, al orden público, etc.

Disponible en WWW: <http://bvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=413728> [Consulta: 12 octubre 2015]

del Rey, suponía la pérdida progresiva del control real sobre el gobierno de las ciudades y una clara privatización de los regimientos municipales.

### **3. La construcción decimonónica del Gobierno y la organización burocrática local.**

#### **3.1. Notas características del periodo.**

La promulgación de la Constitución de Cádiz se produce en un momento convulso de la historia de España. Un contexto político de alternancia absolutismo-constitucionalismo que acompaña al reinado de Fernando VII. Así, al *Bienio constitucional* (1812–1814), le sucedió la *Restauración fernandina* (1814–1820); a éste, el Trienio liberal (1820–1823), y después llegaría la *Década ominosa* (1823–1833); la cual transcurre bajo el reinado del monarca absoluto y que prepara el camino a un periodo de regencias y a una nueva Constitución, la de 1837, con la que se sentarán las bases de un sistema bipartidista en el que se alternan nuevamente, progresistas y moderados.

Desde el Siglo XIX con la formación del Estado liberal español la evolución y desarrollo del gobierno local ha estado condicionado por los grandes conflictos políticos en la historia más reciente en España, entre ellos, y no de menor importancia, se encuentra la cuestión de la centralización y descentralización del poder territorial. Desde el siglo XIX se considera al Municipio una entidad local en la que el Ayuntamiento es la forma común de gobierno, este concepto nació con la Constitución de 1812, junto a la necesidad de la existencia en cada provincia de una Diputación, “*llamada provincial, para promover su prosperidad...* ”<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> La necesidad de la existencia de una Diputación en cada provincia se establece en el artículo 325 de la Constitución Cádiz de 1812. Poco después en desarrollo de este artículo constitucional se divide el territorio español en 31 provincias. En 1813, la “*Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*” nuevamente desarrolla este artículo constitucional pero no llegó a entrar en vigor, porque en 1814 Fernando VII deroga la Constitución de 1812. En la época del Trienio liberal (1820) la Constitución de los liberales gaditanos entra de nuevo en vigor y se elabora la “*Ley para el gobierno económico-político de la Provincia*”, que estableció 52 provincias, ley que tampoco llega a promulgarse, ya que en 1823 se acaba el régimen liberal con la anulación, otra vez, de la Constitución de 1812. Finalmente, en

También a lo largo del siglo XIX, se construye la organización burocrática de nuestras administraciones públicas y, con ella, la incipiente regulación del acceso a los empleos públicos. El sistema de empleo del primer liberalismo, siguiendo nuestra tradición histórica, se asienta en el antecedente de la ya conocida confianza política. El liberalismo decimonónico configuró una administración basada en el clientelismo, cuando no puramente nepotista<sup>104</sup>, en la que el favor político, en definitiva, los amigos políticos, se convirtieron en los fundamentos sobre los que se construyó nuestra arquitectura administrativa, también la administración local.

En la construcción de la Administración local se produce una de sus variantes, el *caciquismo*. La palabra *cacique* tiene su origen en la América prehispana, y se empieza a utilizar a partir de 1840 para hacer referencia a esos personajes que controlaban la España rural. Definiendo al *Cacique*: “*Personaje que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos o administrativos*”<sup>105</sup>. Las obligaciones del *cacique* respecto al partido o grupo de poder a quien apoyase se limitaba a que saliesen elegidos por el distrito electoral, aquellos que designaba el partido, y por los medios que fuese. A cambio de eso, el cacique y sus allegados disfrutaban de la protección de gobernadores civiles, jueces, magistrados y otras autoridades, al mismo tiempo que

---

1833 Javier de Burgos establece la división provincial de España mediante el Real Decreto de 30 de noviembre. Este esquema persiste, prácticamente, hasta la actualidad, retomando con ligeras variaciones la división provincial establecida en el Decreto de 3 de febrero de 1823.

<sup>104</sup> La palabra *nepotismo* proviene del latín *nepot*, *nepotis*, que significa sobrino o nieto. En la práctica política, supone colocar a un familiar en un puesto de trabajo relacionado con la administración pública. Según la RAE, es la “*Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos*”. El nepotismo implica otorgar un trato de favor hacia familiares o amigos, a los que se otorgan puestos de trabajo, cargos o premios públicos por el mero hecho de serlo, sin tener en cuenta otros méritos.

<sup>105</sup> VARELA ORTEGA, J. (1977), *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Alianza Editorial, Madrid. El autor, refiriéndose al caciquismo señala: “*La organización política de la Restauración se ha englobado en la literatura de entonces y después con el nombre genérico de caciquismo.- y es que precisamente con la Restauración de la dinastía de los borbones en la persona de Alfonso XII –tras la experiencia fracasada de la Iª República-, cuando aparece el caciquismo en España como fenómeno político*”. Otros autores que tratan el caciquismo son: BRENANA, G. (1962), *El laberinto español*, Ruedo Ibérico, Paris; DURAN, J. A. (1972), *Historia de caciques, bandos e ideologías en la Galicia no urbana, Siglo XXI*, Madrid; MARTÍNEZ CUADRADO, M. (1973), *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Alianza, Madrid.

recibían otras compensaciones y ayudas. De esta forma, el caciquismo se define como el régimen político personalista, basado en estructuras clientelares, que monopoliza y controla recursos y votos locales. Los lazos clientelares, durante el primer liberalismo, han tenido en España un desarrollo comparable al de otros países de nuestro entorno<sup>106</sup>.

España no fue una excepción frente a las prácticas de *patronazgo* que, con distintas formulaciones, también se producían en esa misma época en otros países avanzados como Gran Bretaña, Italia o Estados Unidos<sup>107</sup>. Los puestos de la administración pública eran desempeñados por los afines políticos o, todo lo más, por ciudadanos próximos (personal, vecinal o familiar) a los gobernantes del momento, con una clara *patrimonialización* del Estado.

Durante buena parte del siglo XIX se le da al empleo público carácter *amateur*, bajo la premisa de que los empleos públicos, por lo común, no requerían para su desempeño ni habilidades especiales ni conocimientos específicos y, en todo caso, su desempeño temporal se legitimaba con la victoria electoral. Así, por ejemplo, el primer liberalismo español de inspiración *gaditana* construyó una Administración pública bajo las pautas clientelistas referidas, y que luego fueron seguidas en los procesos de depuración tras la primera restauración del absolutismo por Fernando VII.

---

<sup>106</sup> Este modelo de Estado del primer liberalismo ha recibido el apelativo de *Estado policial* o *Estado gendarme* ya que se consideró que el Estado solo contaba con funciones esencialmente de policía, y sólo debía intervenir en la vida social exclusivamente cuando el orden se veía perturbado, y una vez que se restablece el orden el Estado debe replegar su actuación, para que de nuevo la sociedad asuma su dirección y funciones.

<sup>107</sup> MORENO LUZÓN, J. (1995), "Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil (I)", en *Revista de Estudios Políticos*, 89, julio-septiembre, págs. 191-225. El autor estudia cuestiones teóricas sobre el clientelismo aplicada a la política caciquil. El autor considera que en el régimen liberal de la restauración monárquica (1876-1923) el ejercicio del *patronazgo* político adquirió un relieve especial, convirtiéndose en la manera dominante de relación de los individuos con el Estado, de reparto de recursos públicos, determinando el funcionamiento, la eficacia e incluso la forma de las instituciones, de la administración y, sobre todo, de los partidos y de los mecanismos de representación. Por último, señala que el *patronazgo* no debe confundirse con la primacía de los nexos de parentesco, aunque a menudo las prácticas clientelistas se hayan mezclado con el *nepotismo*.



### **3.2. El régimen local en la Constitución de Cádiz y el principio democrático de elección de los cargos y empleos locales.**

La versión inicial del Régimen Local constitucional regulado en la Constitución de Cádiz de 1812, se implantará en la práctica durante el *Trienio liberal* (1820). El modelo se caracteriza por la generalización en los Ayuntamientos de un diseño uniforme en todas las poblaciones con al menos 1.000 habitantes y por la elección de sus integrantes por sufragio indirecto. Se produce también la extensión de la red provincial en torno al binomio Diputación-Jefe político. La articulación de los órganos locales con los del poder central, se realiza a través de las técnicas centralizadoras comunes de la época; sin embargo, las competencias reservadas a los ayuntamientos eran todavía amplias en ese momento.

La primera Constitución aprobada en nuestro país estableció el principio democrático de elección de los cargos y de aquellos empleados en los puestos de vértice de las administraciones locales. Los constituyentes gaditanos buscaban la supresión de los señoríos jurisdiccionales y consiguientemente de la venta de cargos. *“Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación”*. Creían firmemente en el valor de los Ayuntamientos elegidos por el pueblo, como instrumento eficaz para construir la civilidad democrática en la Nación:

*“La Comisión, convencida de que los Ayuntamientos podrán desempeñar debidamente las obligaciones de su instituto cuando se reúnan en ellos la probidad, el interés y las luces, no se ha detenido en destruir para siempre el obstáculo que se oponía a tan feliz combinación, estableciendo que en adelante la elección de sus individuos sea libre y popular en toda la monarquía. Éste es uno de los casos en que el interés de cuerpos o particulares debe ceder al interés público. V.M., al abolir los señoríos, ha derogado virtualmente los regimientos hereditarios, los perpetuos y realengos. Su conservación es incompatible con la naturaleza de los Ayuntamientos y repugnante al sistema de*

*emancipación a que han sido elevados los pueblos desde el memorable decreto de abolición de señoríos*”<sup>108</sup>.

Existía un amplio consenso en la necesidad de reformar el régimen municipal y acabar con la venta de oficios y también en que esa reforma en profundidad debía asentarse en la elección popular de los cargos y en la extensión uniforme de la institución municipal en toda la Nación.

En la España del siglo XVIII, los términos *oficio* y *empleo* habían sido sinónimos, si bien prevalecía el primero y designaban indistintamente a cargos más bien políticos, o más bien administrativos, pues entre ellos no había una clara separación. En el siglo XIX se impone la palabra *empleo*, que no obstante y durante muchos años se utiliza indistintamente para designar tanto a los políticos como a los administradores profesionales. Sin embargo, es importante señalar que es también en este momento cuando comienza la separación entre ambos, por el origen, por la función y por las incompatibilidades que se establecen entre los cargos políticos y los administradores profesionales.

En este sentido se estableció la necesidad de ser ciudadano español para poder obtener cualquier tipo de empleo municipal, entendiendo por “*ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios*”. El régimen liberal reacciona frente a los procedimientos del Antiguo Régimen y el sistema de venta de los oficios públicos.

En el ámbito local, a la consideración de los cargos públicos como elementos objeto de comercio y por tanto, enajenables y transmisibles, se opuso la idea de la representatividad; y por ello, como solución, se confió en el mecanismo de la elección libre, y en la selección de los secretarios municipales y provinciales que sustituirían a los escribanos de Concejo o secretarios propios de la monarquía absoluta. Así las Cortes

---

<sup>108</sup> Discurso Preliminar a la Constitución de 1812.

de Cádiz, contra la venta de los oficios públicos, estableció la necesidad de “*un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común*”<sup>109</sup>, pronunciándose en términos similares en el artículo 333, para los secretarios de las Diputaciones.

El artículo 320 fue aprobado sin discusión en las Cortes constituyentes, por lo que creemos que el consenso se extendía también a la configuración del Secretario como oficio nuevo, profesional y ajeno a la venta de cargos, propio del antiguo régimen, e incompatible con el nuevo espíritu de la Nación.

Desde las Cortes de Cádiz y durante la mayor parte del siglo XIX el Secretario municipal era en España un empleado del Ayuntamiento *libremente* nombrado, pagado y cesado por éste. Para el desempeño del cargo sólo se requería instrucción primaria, y no era necesario ningún diploma oficial. Sin embargo, hay que cuestionar la profesionalización de la figura, ya que en aquella época, un secretario podía ser un comerciante, un boticario, un maestro de escuela. Era un vecino que ejercía de secretario municipal temporalmente por unos años, meses e incluso a veces unos días. Por lo que se producía un ir y venir entre la condición de *servidor público* y la de *ciudadano privado*<sup>110</sup>.

En la Instrucción de 23 de junio de 1813 se estableció la incompatibilidad de los Secretarios con los cargos electivos municipales, siguiendo lo establecido en el artículo 318 de la Constitución que disponía: “*No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey que esté en ejercicio....*”, estableciendo la Instrucción que: “*El secretario del Ayuntamiento, que no ha de ser ninguno de sus individuos...*”, con una excepción: “*... a no ser que la cortedad del vecindario sea un obstáculo, a juicio de la Diputación Provincial*”. Diversas circulares e instrucciones en los años veinte establecen otra incompatibilidad importante con los oficios de maestro y notario, que poco a poco se fue imponiendo, también con la

---

<sup>109</sup> Artículo 320 de la Constitución de 1812.

<sup>110</sup> TOSCAS SANTAMANS, E. (2008), *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 88.

excepción de los municipios muy pequeños, donde prácticamente resultaba imposible encontrar personal para desempeñar funciones de alcalde, regidor o procurador síndico.

Respecto a la elección directa de los alcaldes, el modelo electoral de la Constitución de 1812 desarrollado por el Decreto de 23 de mayo de 1812 y por la Instrucción de 3 de febrero de 1823, apenas tuvo vigencia, y al restablecerse el régimen constitucional en la minoría de edad de Isabel II, se inició un modelo caracterizado por la designación regia del alcalde de entre los concejales elegidos por sufragio censitario<sup>111</sup>. A partir de la Ley de Ayuntamientos de 1840 (que no entró en vigor hasta 1843) se confirmará con carácter definitivo el régimen provisional de 1835 y el alcalde será designado por el Monarca o sus delegados, lo que se reafirma finalmente tanto con la Constitución de 1845 como con la nueva Ley de Ayuntamientos del mismo año. En todo caso, lo que enfrentaba a moderados y progresistas era, no la elección directa, que no se planteaba, sino la elección por parte de los concejales o la designación regia ya que los progresistas eran conscientes de que la Reina no iba a designar alcaldes progresistas y que la única posibilidad de acceder al poder municipal era la elección a partir de los concejales<sup>112</sup>.

Sin embargo, con la revolución de 1868, se retornará al modelo municipal progresista en cuanto a la elección de Alcalde, pues la nueva Ley Municipal, puesta en vigor por Decreto de 21 de octubre de 1868, introducirá al fin la elección del alcalde por los concejales. Es de advertir que, conforme a la exposición de motivos de dicho Decreto, los partidos que destronaron a Isabel II consideraban que la democracia municipal era uno de los objetivos más importantes y urgentes de la revolución, de lo que cabe inferir que el procedimiento de elección indirecta del alcalde era, a sus ojos, el sistema de elección más democrático, quizá porque era el que más se alejaba de una personalización del cargo que identificaban con la estructura oligárquica del poder local. A partir de entonces, la idea de elección del alcalde por los concejales, sigue siendo un elemento básico del ideario municipal progresista, ideal permanentemente incumplido, ya que la Ley Municipal de 1877 retorna a la designación regia en los municipios con

---

<sup>111</sup> Real Decreto de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino.

<sup>112</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2001), “La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, págs. 205-245.

población superior a seis mil habitantes. De esta forma, aunque la Constitución de 1812 establece la elección directa de los alcaldes en el Derecho histórico español, el alcalde se configura curiosamente como un cargo de elección directa pero de segundo grado a través de electores-compromisarios previamente elegidos, dada la brevedad en la aplicación de la normativa gaditana.

### **3.3. Las patologías en el empleo público: depuraciones y cesantías.**

La venta de los oficios públicos en España fue una de las características del modelo local de organización del empleo público del Antiguo Régimen; frente a ello, el liberalismo decimonónico, parece iniciar una nueva etapa para los servidores públicos. Sin embargo, por Real Cédula de 30 de junio de 1814 se produce la primera norma que regula las separaciones políticas y que, permite el despido masivo de quienes habían admitido cargos, ascensos o mejoras de Bonaparte, ordenando así mismo, la disolución de todos los Ayuntamientos y la vuelta a los existentes en 1808 de acuerdo con el sistema tradicional; y por la Circular de 11 de diciembre de 1814, se ordena el cese de todos aquellos empleados que no hubieran obtenido el puesto por Real nombramiento, ni fueran necesarios para la marcha de la Administración. Estas depuraciones se producen a lo largo del siglo diecinueve y continuarán en el siglo veinte con el régimen autoritario franquista.

A pesar de la exigencia constitucional de los principios de igualdad y de mérito en el acceso a los empleos públicos –constitucionalizados en la práctica en este período–, el acceso a las administraciones decimonónicas se producía siguiendo la ley del péndulo. Una ley no escrita por la que los vencedores en las elecciones ocupaban o designaban a todos los empleados públicos durante su mandato. Para MARTÍNEZ MARÍN<sup>113</sup>, tras la vuelta de Fernando VII después de la Guerra de la Independencia y sobre todo del trienio liberal, la ley del péndulo inicia su vigencia en nuestra historia, purgando a los

---

<sup>113</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A. (2001), *Régimen jurídico de los funcionarios*, 2ª ed., Técnos, Madrid, págs. 47-48.

empleados del gobierno anterior. A pesar de los principios de méritos y capacidad constitucionalizados ininterrumpidamente a partir de 1837, se institucionaliza la lealtad política –recompensa, favor, vínculo familiar– como práctica predominante para acceder a la función pública española.

Como consecuencia de esta inestabilidad en el empleo público, proliferan los denominados *cesantes*, modalidad del *spoils system* en el caso español. El *cesante* es aquella persona cesada de su trabajo en la Administración como consecuencia de un cambio político. Una abundante legislación viene a ocuparse del problema e intenta paliar los efectos más adversos de esta política de acceso al empleo público con medidas tales como las situaciones del cesante a efectos de la percepción de sueldo, pensión, e incluso, del establecimiento de un cupo de plazas reservadas para el reingreso de estos. Esta situación permanece hasta las primeras décadas del siglo XX, ya que sólo a partir del Estatuto de Maura de 1918 se puede considerar apuntalada la estabilidad funcional.

Como apuntábamos, las luchas políticas en la España contemporánea se expresaron en las distintas instancias administrativas a través de las distintas depuraciones realizadas; primero, por realistas y liberales contra los afrancesados, y después las de la caída del régimen constitucional en 1823 con las depuraciones fernandinas; y más tarde, las que precedieron al estallido de la Primera Guerra Carlista en instituciones como el ejército o la administración<sup>114</sup>.

Así, durante el reinado de Fernando VII, tras la victoria política, ya fuera monárquica o liberal, seguía un período de *depuración* o *purificación* política del contrario, lo que

---

<sup>114</sup> Desarrollado por autores como: CASTELLS OLIVAN, I. (1989), *La utopía insurreccional del liberalismo, Torrijos y las conspiraciones liberales de la década ominosa (1823-1831)*, Crítica, Barcelona; LÓPEZ TABAR, J. (2001), *Los famosos traidores. Los Afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Biblioteca Nueva, Madrid; MERINERO MARTÍN, M. J. (1989), *Purificaciones de empleados públicos: Extremadura (1824)*, Universidad de Extremadura, Cáceres; PEGUENAUTE, P. (1974), *Represión política en el reinado de Fernando VII: las comisiones militares (1824-1825)*, Universidad de Navarra, Pamplona; SÁNCHEZ MANTERO, R. (1975), *Liberales en el exilio. La emigración política en Francia en la crisis del Antiguo Régimen*, Rialp, Madrid.

implicaba la eliminación sistemática de los servidores públicos constitucionales<sup>115</sup>, especialmente en aquellas esferas de poder decisivas para la marcha del Estado, es decir los puestos de vértice de las incipientes administraciones.

Durante el *Trienio Liberal* (1820-1823) aumentan las depuraciones políticas, este ciclo político concluye con las llamadas *purificaciones fernandinas* que abrieron la segunda etapa absolutista de este monarca, y que han sido descritas por escritores como Benito Pérez Galdós<sup>116</sup>. De esta época es el Decreto de la Regencia de 27 de julio de 1823 que cesa a todos los empleados civiles nombrados después del día 7 de marzo de 1820, a la vez que se crea una *Junta de Purificación* con el objeto de depurar a los funcionarios desafectos al régimen del momento.

Es en este momento histórico, en los primeros años de tensión entre el absolutismo y el liberalismo emergente, cuando se inicia la práctica española de las *cesantías*, que como describió acertadamente Alejandro Nieto<sup>117</sup>, no era otra cosa que la aplicación castiza del *spoil system*, que tan eficazmente se aplicó en el mundo anglosajón y especialmente, en Estados Unidos a partir de la década de los treinta del siglo XVIII.

---

<sup>115</sup> NIETO GARCÍA, A. (1986), *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, págs. 85.

<sup>116</sup> La Administración española es objeto del examen crítico de Galdós a lo largo toda su obra, siendo reiteradas las referencias que hace a la misma. Pero su novela *Miau* realiza un el estudio de los funcionarios públicos que prestan sus servicios en la Administración del Estado a lo largo del siglo XIX y, de forma especial, en su segunda mitad, de tal forma que el estudio de los personajes de Galdós constituye un punto de referencia imprescindible para conocer en profundidad el fenómeno político sociológico del funcionario decimonónico, sus características, problemas, etc., y de forma especial la figura del cesante, cuya problemática constituye la línea básica de *Miau* de la que se puede afirmar que es el más importante estudio sociológico-jurídico de dicha burocracia, a la vez que una de las más importantes obras galdosianas. PÉREZ GALDÓS, B. (2007), *Miau*, Alianza Editorial, Madrid.

<sup>117</sup> NIETO GARCÍA, A. (1986), *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, págs. 97 y ss.

### 3.4. Los intentos de normalización del empleo público: pruebas de acceso y estabilidad en el empleo.

En el contexto descrito, fueron escasos los intentos de normalización del empleo público, y estos intentos apenas traspasaron el umbral del período de mandato de sus promotores. Así, ni las medidas de López Ballesteros (1825)<sup>118</sup>, Ministro de Hacienda durante el reinado de Fernando VII, ni la reforma de Bravo Murillo (1852)<sup>119</sup>, ni el Estatuto O'Donnell (1863)<sup>120</sup>, como tampoco en las sucesivas leyes de presupuestos que regulaban materias de función pública –muchas de ellas dictadas ya en la etapa del sistema político de la Restauración–<sup>121</sup>, consiguieron articular un estatuto de funcionarios públicos con disposición de estabilidad en el tiempo que evitara las cesantías.

A finales del siglo XIX, los textos constitucionales atribuían al Rey la facultad de nombramiento de los empleados públicos “*de conformidad con lo dispuesto en las*

---

<sup>118</sup> López Ballesteros inicia la primera reforma de lo que él entendía *carrera civil* en la Real Hacienda, y limitada a los empleados de este ámbito, que más tarde se complementa con el R.D. de 3 de abril de 1828, que intenta poner orden en la situación económica de los empleados, dictando unas detalladas reglas que configuran a dicha disposición como un Estatuto de funcionarios, ya que señala la forma de nombramiento, posesión, jubilaciones, haberes y de forma especial establece que para tener derecho al haber pasivo era necesario justificar quince años de servicio en propiedad por Real nombramiento.

<sup>119</sup> El primer intento de ordenar el sistema funcional español se debe a Bravo Murillo, que suscribe el Real Decreto de 18 de junio de 1852, conocido por “*Estatuto de Bravo Murillo*”, en el que se contienen las líneas fundamentales reguladoras de la función pública, regulando diversos aspectos como las categorías, situación de los aspirantes, intento de resolver las cesantías, etc.; en la práctica dicho Estatuto no llegó a aplicarse, manteniéndose el problema cuya solución se intenta, otra vez, en el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 1864, planteándose como uno de los problemas más importantes el de la separación de los funcionarios y la situación de los cesantes.

<sup>120</sup> El llamado Estatuto de O'Donnell, aprobado por Real Decreto de 4 de marzo de 1866, tuvo una efímera vigencia de cuatro meses, pues fue derogado por el R.D. de 13 de julio de 1866, dictado por el General Narváez que intentaba una nueva organización administrativa de los funcionarios.

<sup>121</sup> La Ley de Presupuestos de 26 de mayo de 1835 fue quizás el primer Estatuto español de Clases Pasivas, regulando las características de las pensiones, su transmisibilidad, importe máximo de los haberes que percibirían los jubilados, estableciendo también la cuantía de los haberes de los cesantes en un “*máximo de cuarenta reales de vellón*” y las condiciones para obtener la jubilación, distinguiendo la voluntaria de la forzosa, así como se trata de cesante con causa justificada o sin ella, distinción de gran importancia ya que el cesado por causa justificada, por sanción, perdía el derecho a haberes pasivos. Sin embargo, el sueldo de los cesantes duró diez años tan sólo, ya que el artículo 3º de la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, suprimió estos haberes ordenando que “*ningún empleado de nueva entrada tendrá derecho a sueldo de cesantía*”.



*Leyes*”<sup>122</sup>; sin embargo, cualquier desarrollo legal sobre esta materia, con independencia de su signo político, revestirá una gran trascendencia, puesto que significaba una limitación del poder real. Así, la historia del acceso y la permanencia de los empleos públicos, constituye al propio tiempo la historia de un proceso de limitación del poder real y a dicho fin, se encaminarán durante el siglo XIX constantes esfuerzos por generalizar en la Administración Pública dos elementos fundamentales: la objetividad en el ingreso y la inamovilidad en el ejercicio de las funciones.

Durante la llamada Década moderada (1844-1854)<sup>123</sup>, se realiza una importante reforma de la administración del Estado que afectará de forma decisiva a la actual administración local. Fernando VII se vio obligado a aceptar reformas importantes para salvar el absolutismo, reformas promulgadas por los moderados del absolutismo –López Ballesteros– y los antiguos afrancesados herederos del despotismo ilustrado –como Javier de Burgos y Sainz de Andino–. Las medidas que se tomaron dividieron al absolutismo y dieron lugar al nacimiento, desde los inicios de la década ominosa, de lo que poco a poco se calificaría de *carlismo*. Esta división derivó –a partir del final del período– con la confluencia entre moderados del absolutismo y del liberalismo, hacia un régimen oligárquico, autoritario y centralizador.<sup>124</sup>

En busca del orden social, los moderados organizaron el Estado en *provincias*, ya diseñadas por Javier de Burgos en 1833, y cada provincia en *municipios*. En esta nueva organización, los gobernadores civiles que eran nombrados por el Gobierno, se encargaban a su vez, de nombrar a los cargos municipales de los ayuntamientos. Con esta organización territorial se establecía el monopolio del poder por parte de los

---

<sup>122</sup> GONZÁLEZ ANTÓN, R. (1996), “Comentario Preliminar”, en *Estudios históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado*, MAP, Madrid, pág. 39.

<sup>123</sup> La década moderada es el nombre con el que se conoce al período del reinado de Isabel II transcurrido entre mayo de 1844 y julio de 1854, así llamado porque durante esos diez años los liberales conservadores del Partido Moderado detentaron en exclusiva el poder gracias al apoyo de la Corona, sin que los liberales progresistas accedieran al gobierno. Comenzó cuando el líder del Partido Moderado, el general Narváez, asumió la Presidencia del Gobierno el 4 de mayo de 1844, y terminó cuando el pronunciamiento de “La Vicalvarada” dio paso al bienio progresista (1854-1856).

<sup>124</sup> JEAN-PHILIPPE, L. (2001), “La década ominosa (1823-1833), una etapa desconocida en la construcción de la España contemporánea”, en *Ayer*, n.º. 41, págs. 85-117. Disponible en WWW: <http://www.jstor.org/stable/41325042> [Consulta: 11 marzo 2014]

moderados en todos los niveles de la organización territorial, garantizándose el control en todas las instituciones del Estado. En cuanto a los territorios forales, la aspiración del mantenimiento del orden de los moderados les obligó a respetar las instituciones forales, por lo que el Régimen Foral sobrevivió durante el Gobierno de los moderados.

Durante esta época, en relación con los empleados situados en el vértice administrativo local, representados por la figura de los secretarios municipales, la Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, introduce una importante novedad. Los secretarios seguirán siendo nombrados por los Ayuntamientos<sup>125</sup>, pero ya no podrán ser removidos “*sino en virtud de expediente en que se expresen los motivos de esta providencia*”. En relación a la figura de los *depositarios*, esta ley también atribuye su nombramiento a los Ayuntamientos, encargados bajo su responsabilidad de “*la intervención de los fondos del común donde sean necesarios*”, y a los que se les exigían “*las competentes fianzas*”. Esta figura del *depositario*, tradicional también en nuestras corporaciones locales del pasado siglo, compartiría sus atribuciones, a partir de la Ley de Presupuestos del Estado y Contabilidad Provincial de 20 de septiembre de 1865, con el *Contador*, a quien se encomendaría llevar los libros de cuentas y la razón de los ingresos y gastos del presupuesto provincial, la redacción de los libramientos de todos los pagos que hayan de efectuarse, así como la extensión de la nóminas para sueldos. Es importante destacar que el artículo 38, de esta ley de 1865, introduce la intervención del Gobierno central en el nombramiento y separación de los contadores, con merma de la autonomía local, si bien correspondería a la Diputación proponer el nombre de un candidato, que hubiera superado los conocimientos requeridos para el cargo, a fin de que el Gobierno efectuara el nombramiento<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Los nombramientos seguían idénticos derroteros que hasta entonces, y respecto a las funciones a desarrollar, si bien la ley no indica nada, su reglamento de ejecución de 16 de septiembre de 1845 les atribuye las siguientes ocupaciones (artículo 94), 1.- *Extender las actas y certificar los acuerdos del Ayuntamiento, autorizándolas con su firma.* 2.- *Firmar igualmente los libramientos y órdenes que expida el Alcalde, para que el Depositario de los Fondos del Común reciba o pague alguna cantidad.* 3.- *Asistir al Alcalde para el despacho de los negocios cuando tuviera por conveniente ocuparle.* 4.- *Tener a su cargo y bajo su responsabilidad el Archivo, custodiando los libros y documentos pertenecientes al Ayuntamiento.*

<sup>126</sup> Será la Real Orden de 30 de septiembre de 1865 la que apruebe el programa para el examen de las plazas de Contadores de Fondos provinciales.

Esta reforma de la contabilidad provincial fue obra legislativa de Posada Herrera como Ministro de la Gobernación. Posada siempre tuvo una gran preocupación por la función pública local, y así se constata cuando se analizan sus intervenciones parlamentarias. En abril de 1866, decía en el Congreso:

*“Indudablemente contribuiría en gran manera a la buena gestión de los negocios administrativos y sobre todo a la moralidad de la administración, el organizar la carrera de secretarios de ayuntamiento; pero es una cosa muy difícil, casi imposible de hacer, mientras no se varíe nuestra división municipal, mientras haya ayuntamientos desde 30 vecinos hasta 300.000 almas, es imposible que pueda haber secretarios de ayuntamiento con una carrera organizada en que haya ingreso, ascenso, etc., en fin, con todas las condiciones que debe tener esa carrera”.*

Al final del *Isabelismo* y, después, con la Revolución de 1868 se intenta con poco resultado exigir la superación de pruebas técnicas para algunos empleos locales. Será a partir de la Constitución de 1876, cuando se inicia un movimiento de estabilización de los funcionarios públicos a través de la Ley de presupuestos a cuyo efecto se comienzan a dictar normas específicas para los funcionarios de los distintos departamentos ministeriales. Sin embargo, la reforma municipal que inicia la legislación de 1877 apenas introdujo cambios significativos, rigiendo pues el principio de libre elección y remoción de los empleados municipales, con excepción de los contadores, a quienes se exigía una oposición pública en Madrid.

Curiosamente, la Revolución de 1868 intentó ampliar las pruebas técnicas para optar a algunos empleos locales: los aspirantes a secretarios provinciales habrían de superar un examen ante la sección competente del Consejo de Estado, que puntuaría a los candidatos estableciendo entre ellos un orden o prelación. Sin embargo, poco duraría esta fórmula, pues la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 suprime el régimen de oposiciones para los secretarios de diputaciones.

Produciéndose la paradoja de que el mismo régimen revolucionario, establece un sistema de oposiciones para integrarse en la administración local y, al mismo tiempo

deja libertad para nombrar y separar a los secretarios que obtuvieron sus plazas por oposición<sup>127</sup>.

Finalmente el camino de la estabilidad en el desempeño de las funciones de los empleados públicos se inicia con la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892 y, continúa con el R.D. de 6 de octubre de 1899, en relación con los empleados de Hacienda, y culminará, como analizaremos seguidamente, en el siglo XX con la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, el Estatuto de Maura.

En el ámbito municipal, el largo periodo histórico de la Restauración canovista cuenta con la Ley municipal de 1877 y la Ley provincial de 1882. En este momento los *secretarios*, *depositarios* y *contadores* son nombrados y cesados libremente, con alguna matización en el caso de los *contadores*. En este momento, el *secretario municipal* forma parte, de una de las patologías del sistema, el de la falsificación electoral. El secretario se convierte en un instrumento necesario en “el pucherazo” y en la perpetuación del caciquismo, frente al que se alzaría la corriente regeneracionista impulsada, sobre todo, por Joaquín Costa<sup>128</sup>.

Desde la Constitución de Cádiz y a lo largo del siglo XIX se van aprobando normas que afectan al colectivo de *secretarios* de Ayuntamiento, pudiendo constatarse mejoras en cuanto a la selección, nombramiento y destitución de los *secretarios*. Se limitan las facultades de los Ayuntamientos en cuanto a su cese, estableciéndose que debe producirse en virtud de expediente motivado. Igualmente, vista la incompetencia manifiesta de muchos *secretarios*, el Estado limita su nombramiento por los Ayuntamientos y prioriza el acceso a los puestos a los aspirantes que hubieran acabado la carrera de notariado, y a los empleados cesantes de la Administración del Estado. Las primeras oposiciones de *Secretarios de Administración local* tuvieron lugar en Madrid

---

<sup>127</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *Historia del secretariado de Administración local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, pág. 175.

<sup>128</sup> SOSA WAGNER, F. (2005), “Caciquismo, funcionarios locales, libro blanco”, en *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 668, año XV, mayo, págs. 2-4.

el 28 de febrero de 1869, aunque sólo un año más tarde se suprimieron por los continuos vaivenes políticos y normativos.

En este contexto, no podemos hablar de una verdadera profesionalización de los empleos locales, al encontrarnos en un sistema en el que incluso los puestos más bajos de la administración decimonónica se cubrían por criterios de confianza. Sin embargo, los intentos por eliminar el caciquismo en las administraciones locales sí ocasionaron una temprana regulación de los *secretarios municipales*, figura que representaba en la época el empleado administrativo situado en el vértice del aparato administrativo local.

Como resumen de lo expuesto, debe destacarse que en la Administración local a lo largo del siglo XIX, destaca la problemática de las cesantías de los empleados como manifestación específica de la arbitrariedad tanto de la monarquía como de los partidos políticos y representantes públicos del momento. De lo expuesto se deduce que la confianza continúa siendo un elemento central que justifica la discrecionalidad en los nombramientos y, como consecuencia, en el cese de los servidores públicos, sistema ampliamente utilizado para los servidores que ocupan los puestos de vértice de las administraciones locales.

#### **4. El siglo XX: la institucionalización de la función pública.**

Será en el siglo XX cuando se produzca la definitiva *institucionalización* de la función pública en España. En este siglo también convulso de la historia de España, se suceden dos periodos constitucionales fracasados; primero, el de la Restauración (1875-1923), al que derribó la Dictadura de Primo de Rivera (1923-30); y después el de la II República (1931- 36), al que siguió tras el alzamiento militar de 18 de julio de 1936 del general Francisco Franco y la posterior Guerra Civil (1936-39), un régimen dictatorial de larga duración: el franquismo (1936-75). Tanto cambio político tampoco favoreció la estabilidad de un sistema de administración o de dirección pública y tampoco la regulación de un sistema de función directiva equiparable a los países de nuestro entorno cultural.

#### **4.1. La Restauración y el Estatuto de funcionarios.**

La *institucionalización* de la función pública se produce en España a partir de la aprobación del Estatuto de Funcionarios de 1918 y el Reglamento para su aplicación de 7 de septiembre del mismo año, que supone el primer gran intento para la supresión de las tradicionales *cesantías*.

En este sentido, la base segunda de la Ley de 20 de julio de 1918, en relación al ingreso en la administración, contempla la oposición como forma normal de ingreso, tanto para los funcionarios técnicos como para los auxiliares<sup>129</sup>. El personal seleccionado, con posterioridad, habrá de seguir los estudios que se organizarán en cada Ministerio, para alcanzar la habilitación necesaria para desempeñar cargos de plantilla; estos estudios se diseñaron con carácter más práctico que teórico, y la norma ordenaba: “*Cada Ministerio publicará sin demora un reglamento especial acerca de tales enseñanzas.*”

De otro lado, el artículo 14 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918 obligaba a cada Ministerio a desarrollar las previsiones contenidas en los tres primeros párrafos de la base segunda de la Ley de 20 de julio de 1918 y establecía en el apartado f) del artículo 4 del mismo Reglamento, que esas enseñanzas se ajustarán a las siguientes materias: clases prácticas de tramitación de expedientes; resolución de consultas y preparación de acuerdos sobre asuntos propios del Ministerio respectivo; y cursos periódicos con finalidad esencialmente práctica acerca de las materias siguientes: procedimiento administrativo y contencioso-administrativo, organización de los servicios públicos con aplicación especial al ramo de que se trate y legislación sobre contabilidad del Estado. Todo quedaba previsto, no solamente la creación de las escuelas, sino las materias a

---

<sup>129</sup> El Estatuto se aprobó formalmente como una Ley de Bases de 22 de julio de 1918, en calidad de norma de aplicación directa. Esta Ley de Bases fue desarrollada ulteriormente por distintas Órdenes Ministeriales, además de por su Reglamento de 7 de septiembre de 1918 (Gaceta del día 8), con lo que se consiguió que aquellas bases se aplicasen también a los funcionarios técnicos y especiales, dotados hasta ese momento de una regulación singular y propia.

estudiar, nombramiento de profesores, horarios de clases, etc., y, sin embargo, pronto este Estatuto de 1918 comenzó a ser inaplicado y a desvirtuarse en sus previsiones<sup>130</sup>.

En relación a la alta burocracia, el Estatuto de 1918 modifica la regulación de los niveles funcionariales inferiores pero no afecta a la situación de la alta burocracia directiva. La burocracia directiva se situaba, desde hacía tiempo, en unos *cuerpos especiales*, a los que se les aplica de forma supletoria el Estatuto, rigiéndose por su propia normativa<sup>131</sup>. Los funcionarios ocupantes de los puestos de la administración siguieron regulándose por su propia normativa; el Estatuto y su desarrollo no modificaron el corporativismo de este colectivo. Así el nivel de dirección pública continuó articulándose en torno a la idea de la apropiación corporativa de puestos, de esta forma, el acceso, el ejercicio y el cese de esta concreta clase de empleados públicos, continuó rigiéndose por la confianza; ahora bien, el sistema se gestionaba por los propios cuerpos de funcionarios.

#### **4.2. El Estatuto municipal de 1924 y el Cuerpo de secretarios.**

El 13 de septiembre de 1923 el general Miguel Primo de Rivera dio un golpe de estado con el que puso punto y final al decrépito sistema de la Restauración, iniciándose un período de dictadura militar que se extendió hasta 1931.

El sistema político de la Restauración, en el que los partidos dinásticos se iban turnando en el poder de manera pacífica y pactada, se mantuvo operativo hasta el establecimiento de la dictadura; sin embargo, en los últimos años de funcionamiento el sistema mostraba

---

<sup>130</sup> El mandato terminante del Estatuto respecto a su desarrollo posterior por los Ministerios: “publicarán sin demora”, no se produjo, así en el año 1954 JOSÉ LÓPEZ-NIEVES escribió un artículo, en el que se lamentaba ya que habían transcurrido más de cuarenta años desde la publicación del Estatuto sin noticias de que tal mandato hubiera sido obedecido, salvo alguna excepción aislada. LÓPEZ-NIEVES, J. (1959), “Consideraciones sobre el estatuto de funcionarios de 1918”, en *Documentación Administrativa, DA*, núm. 16, pág. 16-24.

<sup>131</sup> Así el *Cuerpo Facultativo de Archiveros y Bibliotecarios*, regulado por RD de 17 de julio de 1858; el *cuerpo de Abogados del Estado*, regulado por el RD de 10 de marzo de 1881; la *Carrera Diplomática*, regida por la Ley de 14 de marzo de 1883; los *empleados de correos*, reglamentados por el RD de 12 de marzo de 1889, entre otros.

claros signos de desgaste, y a medida que se acentuaba la crisis institucional aumentaba el ruido de sables.

Tras el golpe de estado, Primo de Rivera exigió la disolución inmediata del gobierno y la entrega del poder a los militares. Alfonso XIII decidió acceder a dichas peticiones, encomendando la formación de un nuevo gobierno integrado únicamente por militares.

La llegada de la Dictadura de Primo de Rivera, implica una ruptura completa con la situación anterior en cuanto al ámbito local, un Real Decreto de 30 de septiembre de 1923 disuelve los Ayuntamientos<sup>132</sup>; en enero de 1924 también las Diputaciones Provinciales<sup>133</sup> y se destituye a los *gobernadores civiles* sustituyéndolos por *gobernadores militares*, generalizándose la figura de los *delegados gubernativos*, jefes militares en cada cabeza de partido judicial, como tutores de las corporaciones locales. Todo ello acordado como reacción a la corrupción y al caciquismo reinante pese a los intentos anteriores.

Respecto a la elección del alcalde sólo en la dictadura de Primo de Rivera se fija la elección por el Ayuntamiento aunque el elegido no requería necesariamente tener la condición de concejal, sólo la de elector.

Centrándonos en la reforma de empleo local, la dictadura aprueba el Estatuto Municipal de 1924. El nuevo Estatuto es radical en esta materia: crea el *Cuerpo de Secretarios* y reglamenta el ingreso en él y en los restantes escalafones de los funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición.

---

<sup>132</sup> El Real Decreto que disuelve los Ayuntamientos (*Gaceta* de 19 de septiembre) sustituye a los concejales por *vocales asociados*, es decir, representantes de contribuyentes de características gremiales específicas que se constituyen bajo la presidencia e intervención de la autoridad militar. El artículo 3 del Real Decreto hace personalmente responsable a los Secretarios de Ayuntamiento del cumplimiento estricto del mismo y de los acuerdos oficiales adoptados salvo cuando conste por escrito que llamaron la atención por las infracciones legales en que la Corporación pudiera incurrir.

<sup>133</sup> Por Real Decreto de 12 de enero de 1924 (*Gaceta* de 13 de enero).



Respecto a los *secretarios* establece que ingresaran en el Cuerpo por oposición, y luego serán nombrados por la Corporación<sup>134</sup> y algo parecido ocurrió con los *interventores*. El Estatuto convierte a los *secretarios municipales* en miembros de la Corporación con facultades comprometidas como la advertencia de ilegalidad, exigió títulos y estudios para el ingreso, dando primacía al régimen de oposición. Los aspirantes a acceder al Cuerpo debían acreditar la cualidad de español, varón, mayor de edad, con buena conducta –que se acreditaba con un informe de la alcaldía para ser aspirante al cargo– y no contar con antecedentes penales. Además, quienes quisieran acceder a la primera categoría y poder presentarse a la prueba, debían estar en posesión de la licenciatura en Derecho.

La provisión de vacantes se realizaba mediante concurso entre quienes contaran el título de aptitud correspondiente a la categoría de la vacante. En cada concurso la entidad local fijaba el orden de prelación de los méritos. El nombramiento se realizaba por la Corporación en Pleno, en sesión extraordinaria, por votación nominal con mayoría absoluta del número legal de Concejales. El mismo procedimiento se seguía para adoptar el acuerdo de destitución: era necesario el voto favorable de dos tercios de los Concejales, con un *quorum* mínimo de tres cuartas partes de los Concejales, cuando concurrieran causas graves<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Señalar que en relación con los Secretarios municipales son múltiples los Reglamentos aprobados desde inicios del Siglo, durante la época de la Restauración. Reglamentos que tienen una suerte efímera y un contenido similar. Así podemos citar: Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento de 2 de agosto de 1902 (Gaceta de 18 de agosto), Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento de 14 de junio de 1905 (Gaceta de 15 de junio) y Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios del Ayuntamiento de 23 de agosto de 1916 (Gaceta de 27 de agosto). El sistema ideado en todos estos Reglamentos respecto al nombramiento, condiciones y destitución del cargo de secretario, no difiere del establecido para los Secretarios de Diputación y Contadores, es decir, que el nombramiento corresponde a libre elección del Ayuntamiento entre quienes ostente un previo título de aptitud y, en principio, la inamovilidad se garantiza al exigirse causas tasadas que justifiquen la destitución previo expediente. AGIRREZKUENAGA, I. (1996), *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nocionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, pág. 40.

<sup>135</sup> Determinadas por el artículo 237 del Estatuto municipal y el artículo 145 del Estatuto Provincial, considerándose causas graves: el abandono inmotivado del destino, la insubordinación y la desobediencia grave repetidas, la condena firme por delito penado por un año, cuando menos, y la ocultación maliciosa de cualquier causa de incapacidad o incompatibilidad.

Primo de Rivera justificó el golpe de estado aduciendo que el régimen constitucional estaba bloqueado y que existía un gran riesgo de revolución social y se presentó como el remedio necesario para impulsar una regeneración del país. Anunció su pretensión de terminar con el caciquismo y la corrupción política, la indisciplina social y las amenazas a la unidad nacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, por otro lado, Primo de Rivera –con el golpe de estado- evitaba la democratización del sistema político promovido por el último gobierno de concentración dirigido por García Prieto. Atendiendo a esto, su acción puede ser interpretada más como un intento de frenar las reformas que como la pretensión de regenerar el sistema moribundo de la restauración.

## **5. La Constitución republicana de 1931 y la Ley municipal de 1935.**

La caída de la dictadura de Primo de Rivera terminó arrastrando al rey Alfonso XIII, lastrándole en gran medida su permisividad ante el establecimiento y el desarrollo de la dictadura militar. En un contexto autoritario y desafecto de las masas urbanas al régimen monárquico, esta desafectación se expresará en las elecciones locales de 1931 que propicia la proclamación de la II República.

Los resultados de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 marcaron el cambio del rumbo político en España. Las grandes ciudades y capitales de provincia dieron la espalda a las candidaturas monárquicas que durante la Restauración y la Dictadura le habían cerrado las puertas a una participación política más activa, quedando reducido su apoyo al medio rural. El Rey dimitió al día siguiente, proclamándose la República el 14 de abril de 1931. El Gobierno provisional republicano, dándose cuenta de la situación que arrastraba la vida local española, promulgó el Decreto de 21 de abril de 1931 que establecía Comisiones gestoras en todas las Diputaciones provinciales, a la vez que, mediante otro Decreto de 13 de mayo de ese mismo año disponía que se celebrasen nuevas elecciones municipales donde éstas hubiesen sido impugnadas, nombrando, asimismo, Comisiones gestoras en tanto no se celebrase una nueva convocatoria electoral.

La disposición republicana hacia la democratización de la vida política española significó en el ámbito local, una vuelta a la legislación anterior al Estatuto Municipal de 1924, aunque conservando la regulación sobre funcionarios municipales y provinciales, aunque siempre orientados hacia el procedimiento democrático de elección de los cargos públicos locales. El Régimen local en la Constitución republicana era competencia de las Regiones autónomas.

La Constitución Republicana de 9 de diciembre de 1931, tras proclamar la igualdad ante la ley de todos los españoles<sup>136</sup>, establece la eliminación de cualquier tipo de privilegio jurídico<sup>137</sup>. De forma específica, en relación al acceso al empleo público, el artículo 40 dispone que junto a la necesidad de nacionalidad, mérito y capacidad, se introduce por primera vez en un texto constitucional español, cualquier distinción por razón de sexo en el acceso al empleo público:

*“Todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad, salvo las incompatibilidades que las leyes señalen”.*

Por primera vez en nuestra historia constitucional se hace referencia expresa a la prohibición de discriminación por razón de *sexo*, posibilitando la igualdad de las mujeres en el acceso a las funciones públicas, aunque podían establecerse por ley ciertas incompatibilidades o limitaciones.

Por lo que interesa a nuestro estudio, durante la mayor parte del período republicano permaneció vigente la legislación procedente de la Dictadura, y sólo tardíamente se elaboraría la Ley Municipal, tras la previa habilitación de las Cortes que aprobaron, a mediados de 1935, una Ley de Bases que requería su desarrollo por el Gobierno.

---

<sup>136</sup> El artículo 2 de la Constitución de 1931 establece que *“todos los españoles son iguales ante la ley”*.

<sup>137</sup> El artículo 25 de la Constitución de 1931, preceptúa que *“no podrán ser fundamento de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas”*.

Con la aprobación de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935<sup>138</sup>, por primera vez, se explicita el carácter nacional del *Cuerpo de Secretarios de la Administración Local* e igualmente, se establece un *Cuerpo de Interventores* “del Estado en la Administración local y provincial”. Al tiempo, se crea una *Escuela de funcionarios de administración local* para la preparación de los futuros secretarios e interventores (artículo 198).

A la Escuela de funcionarios de administración local, dependiente del Ministerio de Instrucción pública, se le encomienda la preparación de los aspirantes a ser funcionarios administrativos en general de las Corporaciones locales; la preparación de secretarios e interventores; la preparación de técnicos auxiliares; y la organización de cursillos de perfeccionamiento para funcionarios y particulares. También expedir los títulos de capacitación profesional de los empleados locales. Títulos que se convierten en requisitos para tomar parte en las oposiciones y concursos; así como, para el ingreso en los escalafones nacionales y locales de funcionarios (artículo 199).

La República concibió como una responsabilidad del Estado la selección y formación de los empleados locales; sin embargo, no reguló sus funciones y deberes. Parece que el objetivo de la norma fuera simplemente organizar la propia existencia de los empleados públicos.

A diferencia de la regulación de la Restauración y de Primo de Rivera, la Ley de Bases de 1935 fue la primera norma legislativa municipal que previó la elección directa de los Alcaldes en los siguientes términos:

*“Los Alcaldes serán siempre elegidos por el pueblo o por el Ayuntamiento. Cuando sean elegidos por el pueblo, deberán reunir las condiciones exigidas para el cargo de Concejales...”* (Base IX).

---

<sup>138</sup> La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 publicada en el número 305 de la Gaceta de Madrid de fecha 1 de noviembre de 1935, págs. 898 a 919. Publicándose rectificada en el número 307 de la Gaceta de Madrid de fecha 3 de noviembre de 1935, págs. 970 a 991. Disponible en WWW: <https://www.B.O.E..es/datos/pdfs/B.O.E./1935/307/A00970-00991.pdf> [Consulta: 12 octubre 2015]

Como la Ley de Bases nunca se desarrolló, no es posible saber en qué circunstancias se habría podido proceder a la elección directa del Alcalde. En todo caso, conviene advertir dos cuestiones: la primera, que la Constitución de 1931 ya preveía esta doble vía de elección (su artículo 9 contenía una redacción similar al artículo 140.1 de la vigente Constitución) y que la Ley de Bases vinculaba la elección directa del alcalde a su posible destitución por medio de una votación popular, siguiendo el llamado *recall election*, también llamado *referendo revocatorio*<sup>139</sup> e introducido en los países Americanos en el primer tercio del siglo.

A modo de conclusión, en nuestro Derecho histórico, la elección directa del alcalde solamente se ha planteado en España cuando el nuevo contexto político democrático considera plenamente rechazable el caciquismo, que había sido un elemento estructural del régimen político de la Restauración y, por ende, que la participación pública en la vida municipal es compatible con una cierta personalización de la misma a través de la figura del alcalde. Dicho en otras palabras, la elección directa del alcalde se plantea en España cuando se comprueba que la popularidad de algunos alcaldes no es producto del caciquismo, sino del apoyo popular expresado a través del sufragio universal. Esta disposición republicana por la democratización de la vida política española significó en el ámbito local, una vuelta a la legislación anterior al Estatuto Municipal de 1924, aunque eso sí, conservó la regulación sobre funcionarios municipales y provinciales;

---

<sup>139</sup> Es un procedimiento que se inició cuando los votantes suficientes firman una petición para convocar elecciones para remover a un representante o funcionario electo antes de que su mandato haya terminado. Tienen una historia que se remonta a la antigua democracia ateniense y son una característica de varias constituciones contemporáneas. Ejemplos Suiza, Estados Unidos de América, Canadá. La vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 también recoge el referendo revocatorio en su artículo 72: “*Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato*”, publicada en *Gaceta Oficial* del jueves 30 de diciembre de 1999, núm. 36.860.

pero, siempre orientados hacia el procedimiento democrático de elección de los cargos públicos locales.

El levantamiento militar que hace estallar la Guerra Civil en julio de 1936, trajo como consecuencia, que España quedara dividida en dos zonas: la nacional y la republicana. En la zona republicana, el hundimiento del aparato estatal arrastró al municipio como parte de aquél. Durante la contienda, se dieron cuatro formas de organización municipal: primero, Comités formados por los partidos que apoyaban al Gobierno republicano en los municipios bajo su control; segundo, mantenimiento de los Concejales electos, pero depurados de aquéllos no afectos al Régimen republicano; tercero, Ayuntamientos electos fundidos con los Comités del primer grupo; y, en cuarto lugar, órganos creados para hacer frente a las eventualidades bélicas, que asumían competencias municipales, como la Junta de Defensa de Madrid en sus primeros tiempos<sup>140</sup>. En la denominada zona nacional, la organización municipal consistió en el desplazamiento de las antiguas autoridades republicanas y su sustitución por los militares, si bien en localidades con Ayuntamientos en manos de fuerzas próximas a los alzados, los Concejales comenzaron a colaborar con estos. El 30 de septiembre de 1936 se dictó un Decreto que ordenaba crear Comisiones Gestoras municipales en la zona por ellos controlada. Con posterioridad, se dictó la Orden del Gobierno General, de 30 de octubre de 1937, para regular la provisión de vacantes en Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. Según esta Orden, las personas propuestas para integrar las Comisiones gestoras municipales debían ser “*de reconocida solvencia moral y conducta intachable*”, no debiendo haber pertenecido a organizaciones del Frente Popular.

---

<sup>140</sup> BORJA, J.; *et al.* (1979), *Manual de formación municipal*, Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials (CEUMT, S.A.), Barcelona, pág. 30 y 31.

## 6. El diseño del régimen local en el franquismo y los servidores públicos locales.

De 1939 a 1975, España vivió bajo un régimen autoritario, de dictadura personal, encarnada por el general Franco; el cual, mantuvo un férreo control sobre la sociedad española. El Estado liderado por Franco asumió la Administración como función total de un régimen autoritario que unificaba Estado y Partido (el Movimiento). Éste último, de hecho, duplicaba el aparato administrativo del primero, organizado centralmente en delegaciones y territorialmente en direcciones provinciales y locales, incluso proporcionaba algunos servicios de la Administración civil, mientras que la gestión del ámbito económico quedaba en parte confiada a una Organización Sindical de carácter unitario y vertical.

Refiriéndose al régimen franquista, Amando de Miguel<sup>141</sup>, distingue tres etapas políticas a considerar: la que califica de *Era azul* (1938-1957), la *Tecnocracia* (1957-1973), y el *Funcionariado* (1973-1975). Esta última “significa en cierta manera, renegar de las reducciones economicistas o desarrollistas de los tecnócratas (...). Los Ministros responden cada vez más a la idea, presente ya en etapas anteriores, de actuar como técnicos prestigiosos o, si se quiere, como altos funcionarios encumbrados.”<sup>142</sup>

Desarrollaremos en los siguientes epígrafes, para cada una de estas tres etapas las relaciones del régimen con a las administraciones públicas, centrándonos en las peculiaridades locales relacionadas con el acceso de los cargos municipales y del personal a su servicio.

---

<sup>141</sup> MIGUEL, A. de (1975), *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, Euros, Barcelona, págs. 32 y ss.

<sup>142</sup> MIGUEL, A. de (1975), *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, Edit. Euros, Barcelona, pág. 34.

## **6.1. La Era azul: La configuración del régimen local y las depuraciones funcionariales (1938-1957)**

Terminada la Guerra final las primeras medidas del régimen en relación a nuestro objeto de estudio se centraron en el diseño de un nuevo régimen legal para la administración local, en el que los cuerpos de secretarios asumen un papel protagonista, estas medidas se acompañan de la última gran *depuración* de los empleados públicos en nuestras administraciones locales hasta la fecha.

### **6.1.1. La configuración del régimen local: el diseño de la administración local en el franquismo.**

Una vez terminada la Guerra Civil se pusieron los primeros cimientos del Régimen del General Franco. A pesar de que la primera Ley sobre Régimen Local tuvo que esperar hasta 1945, en los años siguientes al final de la contienda se consolidó la concepción ideológica y política del Régimen local franquista.

En los aspectos legales se mantuvo la Ley municipal republicana, aunque sustituidas todas las formas de participación democrática en ella contenidas. Al mismo tiempo, se estableció una relación de confianza escalonada en la que el Gobierno designaba a los Gobernadores civiles de su confianza y, éstos a su vez, elegían a los alcaldes con el mismo criterio<sup>143</sup>. La regulación de la Administración Local no se codificó hasta la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 (LRL, en adelante), desarrollada por Ley de 16 de diciembre de 1950, y más tarde modificadas sus Bases por la Ley de 18 de diciembre de 1953, aprobándose el Texto articulado y refundido de ambas por Decreto de 24 de junio de 1955, estableciéndose así, los principios inspiradores del nuevo Régimen local basados en los conceptos de centralismo, unidad y uniformismo.

El municipio se considera una entidad natural previa al Estado y uno de los cauces de participación, junto a la familia y el sindicato, en el sistema de representación política

---

<sup>143</sup> GARCÍA ROJAS, J. A. (2002), “La administración local en el constitucionalismo histórico español”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de la Laguna, núm. 19, diciembre, págs. 23-40.



del Régimen. Las competencias de los entes locales se formularon a través de un sistema de listado amplio que terminaba con una cláusula abierta tan generosa como ineficaz. Desde el punto de vista institucional el resultado era igualmente centralizador. La Ley de Régimen local establecía en su artículo 361 un sistema de suspensión de los actos y acuerdos locales que, dada la amplitud de los supuestos contemplados, colocaba a las corporaciones locales bajo un control genérico de legalidad y oportunidad política. Más intenso aún era el régimen de intervención y tutela, cuya máxima manifestación estaba prevista en el artículo 422, según el cual el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Gobernación y previa audiencia de las entidades interesadas e informe del *Servicio nacional de inspección y asesoramiento*, podía decretar la disolución de los Ayuntamientos y Diputaciones cuando su gestión resultase *gravemente dañosa* para los intereses generales. La provincia, que se presentaba bajo la doble perspectiva de corporación local y demarcación para la prestación de servicios del Estado, aparece vinculada férreamente al poder central, ya que el gobernador civil es la primera autoridad provincial y presidente nato de la Diputación. Por tanto, el Presidente de la Diputación estaba supeditado al Gobernador.

Desde el punto de vista orgánico destaca el libre nombramiento y cese de los alcaldes de municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de provincia por el Ministro de la Gobernación, y por el gobernador civil en el resto. En los primeros años de la postguerra se centralizó la designación de cualquier cargo público local. El Gobierno será el encargado de nombrar y cesar a todos los miembros de las *Comisiones gestoras* que hasta 1948 se encargaban de dirigir los Ayuntamientos.

El municipio, equiparado a la familia y al sindicato como *estructura básica de la comunidad nacional*, era un instrumento para llevar a cabo la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general. Los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales se convirtieron en órganos de gestión y en el último escalón dentro de un sistema en el que toda autoridad se encontraba supeditada a la superior, bajo una clara relación de dependencia. En este modelo

piramidal administrativo, la jerarquía se imponía a la voluntad de la comunidad y al criterio profesional.<sup>144</sup>

Las Diputaciones provinciales del franquismo, de las que ha llegado a decirse que constituían *bolsas permanentes de afectos en nómina*<sup>145</sup>, eran corporaciones públicas que deliberaban y decidían sobre los asuntos inherentes a los intereses propios de su respectivo ámbito territorial. Sin embargo, los diputados provinciales gozaban de significación política en razón del principio de representación orgánica que inspiraba el régimen de Franco, conviene por lo tanto, repasar la composición de dichas corporaciones.

La Diputación provincial estaba integrada por el presidente y los diputados provinciales. Éstos últimos eran de dos clases: representantes de los Ayuntamientos de la provincia, agrupados por partidos judiciales; y representantes de las corporaciones y entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en la provincia. El número de los primeros era igual que el de partidos judiciales; el número de los segundos no podía exceder de la mitad de los primeros<sup>146</sup>. A su vez, la mitad de los últimos había de proceder de las entidades sindicales de la provincia<sup>147</sup>. Los diputados provinciales eran elegidos por compromisarios singulares designados por cada uno de los Ayuntamientos o entidades<sup>148</sup>. Las elecciones eran convocadas por decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de la Gobernación. Podían ser elegidos quienes tuvieran el cargo de alcalde o concejal y quienes, en el caso de las otras entidades, estuvieran incluidos en una lista propuesta por el gobernador civil<sup>149</sup>.

Estos requisitos hacían que sólo los candidatos con alguna vinculación al régimen en cualquiera de sus instancias políticas podían acceder a la elección. Los diputados

---

<sup>144</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. A. (2014), “Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 1, enero-junio.

<sup>145</sup> RIERA, I. (1998), *Los catalanes de Franco*, Plaza & Janés, Barcelona, pág. 209.

<sup>146</sup> Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, artículo 227.

<sup>147</sup> *B.O.E.*, nº 291, 5 de diciembre de 1963.

<sup>148</sup> Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, artículo 230.

<sup>149</sup> Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, artículos 231 y 232.

provinciales tenían un mandato de seis años, y su renovación se realizaba por mitades cada tres<sup>150</sup>. Por su parte, el presidente de la Diputación provincial era nombrado y separado libremente por el Ministro de la Gobernación; y los gobernadores civiles ostentaban la presidencia formal de las Diputaciones respectivas, a cuyas reuniones podían asistir cuando lo estimaran conveniente<sup>151</sup>. Sin contar, obviamente, con las especialidades de las dos provincias con régimen administrativo foral –Álava y Navarra–, y la singularidad del sistema local propio de las Islas Canarias.

El alcalde, por su parte, se configura como órgano con funciones de presidencia del Ayuntamiento, ostentando la representación del Gobierno en el municipio y, por lo que nos interesa, designado gubernativamente. En las capitales de provincia y todos aquellos municipios de más de 10.000 habitantes, la designación era efectuada por el Ministro de la Gobernación; en todos los demás, por el respectivo gobernador civil, dando cuenta previamente al Ministro. El cargo de alcalde era de duración indefinida, y el cese tenía lugar cuando libremente lo decidía el Ministro de la Gobernación. El régimen jurídico general referente a los alcaldes no se aplicaba a los dos municipios mayores del país, Barcelona<sup>152</sup> y Madrid<sup>153</sup>, sus alcaldes eran nombrados de forma directa por el Jefe del Estado, a propuesta del Ministro de la Gobernación, para un mandato de seis años, excepto ante una posible remoción anticipada.

En todos los municipios, salvo aquellos que tradicionalmente venían funcionando en régimen de *Concejo abierto* –que eran muy pocos y de reducidas dimensiones–, había un *Ayuntamiento* compuesto por el alcalde y los concejales. El número de estos era proporcional a la población residente en el término, correspondiendo 3 concejales a aquellos cuyos residentes no excedían de 500, y un máximo de 24 a todos aquellos que pasaban de 500.000<sup>154</sup>.

---

<sup>150</sup> Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, artículo 229.

<sup>151</sup> Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, artículo 222

<sup>152</sup> *B.O.E.*, nº 151, 24 de junio de 1960.

<sup>153</sup> *B.O.E.*, nº 171, 18 de julio de 1963.

<sup>154</sup> Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, artículo 72.

Los concejales se dividían en tres sectores exactamente iguales, que representaban respectivamente a los grupos familiares, las asociaciones sindicales y las entidades económicas, culturales y profesionales establecidas en el municipio. La designación de los primeros se realizaba por sufragio directo, en que eran electores los cabezas de familia y las mujeres casadas. Los del segundo tercio eran designados por los compromisarios elegidos a su vez por los vocales de las juntas correspondientes a los diversos *sindicatos nacionales* que radicaban en el término municipal. Los del último grupo –entidades económicas, culturales y profesionales establecidas en el municipio– eran cooptados en una elección en la que intervenían los concejales ya nombrados para los dos primeros.

Para ser concejal se requería la edad mínima de 23 años, saber leer y escribir y cumplir una de estas condiciones según el tercio de que se tratara: ser cabeza de familia; estar afiliado a la Organización sindical, con adscripción directa a alguna de las entidades existentes en el municipio; ser vecino *de reconocido prestigio* y, en todo caso, figurar en una lista de candidatos propuesta por el gobernador civil de la Provincia en la que se acreditaba la buena conducta del candidato, no tener antecedentes penales y ser *afecto políticamente*. Además, para que un candidato pudiera considerarse elegible por el tercio familiar necesitaba, según el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 1952<sup>155</sup>, desempeñar o haber desempeñado el cargo de concejal; ser propuesto por dos procuradores o ex procuradores en Cortes, por tres diputados o ex diputados provinciales, o bien por cuatro concejales o ex concejales del mismo Ayuntamiento; o ser propuesto por un núcleo de cabezas de familia, vecinos del municipio, en número no inferior a la vigésima parte de los electores. El cargo de concejal era obligatorio y gratuito, duraba seis años y la renovación de sus titulares se hacía por mitades cada tres<sup>156</sup>.

Este procedimiento que en definitiva era una adaptación de la representación orgánica en principio pensada a nivel estatal, limitaba las posibilidades electorales a la mayoría

---

<sup>155</sup> B.O.E., nº 159, 7 de junio de 1952.

<sup>156</sup> Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, artículos 78 y 85.

de los ciudadanos<sup>157</sup>. Con las elecciones municipales sucedía algo parecido que con las elecciones sindicales, las de procuradores en Cortes o los referendos: eran elecciones meramente formales.

La presentación directa de un aspirante a concejal entre los vecinos, sin relación alguna con las élites dirigentes, era prácticamente imposible debido, entre otras cuestiones, a la exigencia de un expediente complicado y, sobre todo, a los gastos notariales que implicaba. Otra limitación la constituía la propaganda, ya que estaba prohibido iniciar recolecta alguna para financiar las campañas o contratar interventores y apoderados, lo que hacía que en la práctica sólo los que contaban con una importante fortuna personal podían optar a una plaza de concejal.

Este sistema de elección municipal unido al hecho, de que los principales y más numerosos cargos quedaban al margen de estos procesos de elección, producía un desinterés en la mayoría de los ciudadanos y, así se constata, en las sucesivas elecciones municipales que se celebraron entre 1948 y 1973, ocho en total, en las que la abstención alcanzó hasta el 75%<sup>158</sup>.

Este modelo no competitivo de elección servía, sin embargo, para la acreditación externa, la escenificación de una ficción participativa y la legitimación del poder<sup>159</sup>.

### **6.1.2. La norma para las *depuraciones* en la administración franquista.**

Conforme al principio autoritario que inspiró el proceso político español desde la Guerra Civil, respecto a los empleos públicos, las depuraciones en la Administración –

---

<sup>157</sup> NIETO GARCÍA, A. (1973), “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en MARTÍN-RETORTILLO, S. (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, vol. II, Ediciones Alfaguara, Madrid, pág. 54.

<sup>158</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A. (1984), *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*, Universidad de Murcia, Murcia, pág. 131.

<sup>159</sup> VALLÉS, J. M.; BOSCH, A. (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, págs. 14-15.

en esta primera etapa– volvieron a ser la pauta dominante, y resultaron particularmente intensas durante los primeros años del régimen político franquista<sup>160</sup>.

En ese momento la ley de 10 de febrero de 1939, de la Jefatura del Estado, establece las normas para depurar a los funcionarios públicos. En este sentido la Orden del 12 de marzo de 1939<sup>161</sup> establecía que, todos los empleados locales expresarían mediante declaración jurada, entre otras cosas, si prestaron su “*adhesión al Gobierno marxista... o a las autoridades rojas con posterioridad al 18 de julio, si se estuvo afiliado a partidos políticos y entidades sindicales, si se había pertenecido a la masonería...*” (Artículo 2). Estos datos, más las declaraciones de los testigos, permitirían trazar el devenir individual del interesado durante la contienda civil. El resto de informes (de la policía, guardia civil, Falange, Ayuntamientos, curas párrocos, vecinos...) incidirán en el mismo contenido, desde perspectivas diferentes.

---

<sup>160</sup> *Informe sobre los Expedientes de Depuración custodiados en el Archivo General de la Administración*, Departamento de Referencias, Sección de Valoración y Acceso, Alcalá de Henares, 6 de octubre de 2008. A los pocos meses del inicio de la Guerra Civil española, el proto-estado franquista inició su propio proceso de depuración del funcionariado nacional como un elemento más de un pilar fundamental del nuevo régimen: la represión –en un sentido amplio-, que se prolongaría mucho más allá del conflicto bélico. Con la sistematización de los procesos de depuración, a la par que avanzaba el curso de la Guerra Civil y el bando franquista se imponía cada vez en más provincias, se hizo necesario dotar al nuevo régimen de instrumentos legales y órganos que institucionalizasen el proceso. Este se inició como un procedimiento poco definido, basado únicamente en los informes de los alcaldes. Las autoridades entonces las conformaban, principalmente, rectores y gobernadores. A partir de 1937, se crean las *Comisiones depuradoras*, de carácter provincial. Desde entonces se produjo un torrente de sucesivas disposiciones legales reguladoras, que dieron lugar a contradicciones y confusiones. Con la Orden de 11 de marzo de 1938 se crea la *Oficina Técnico-Administrativa* para acelerar y centralizar el proceso. A esta oficina llegaban las propuestas de los expedientes que realizaban las *comisiones provinciales*. Cada expediente pasaría por una *comisión calificadora* para que emitiese resolución razonada, y la Oficina se encargaba de publicarla en los boletines provinciales correspondientes *B.O.P.*; también asume las funciones de revisión de las resoluciones. Otra disposición legal importante fue la Orden de 18 de marzo de 1939, casi al final de la guerra, y que unificó la normativa depuradora. Con ella se crea la *Comisión Superior Dictaminadora* (CSD), que examinaría los expedientes incoados por las Comisiones provinciales y emitiría resolución de los mismos, por lo que absorbería en la práctica las competencias de la *Oficina Técnico-Administrativa*. Las primeras resoluciones sobre recursos de revisión del expediente de depuración no se produjeron hasta finales de 1939, y labor de las revisiones recayó primero en la Oficina Técnico-Administrativa y, desde 1939, en la *Comisión Superior Dictaminadora* hasta 1942 en que se suprimió, fue esta Comisión quien resolvía tanto los expedientes de depuración como los recursos de revisión. Desde 1942 la labor recayó en el *Juzgado Superior de Revisiones*, creado expresamente para esta tarea. Éste permaneció hasta 1961, aunque las revisiones se prolongaron, por lo menos, hasta 1969.

<sup>161</sup> Orden de 12 de marzo de 1939 del Ministerio de la Gobernación sobre depuración de funcionarios de la Administración Local en relación con el Movimiento Nacional.

En ese momento, para ser empleado público se necesitaba adhesión a la causa ideológica del régimen, aunque fuera formal, pero para poder desempeñar un cargo directivo se requería, además, un compromiso con el ideario del franquismo<sup>162</sup>. Como señala ORTEGA ÁLVAREZ<sup>163</sup>, esta fase de la historia administrativa se caracteriza por dos rasgos fundamentales: una vuelta a la *patrimonialización política* y la *clientela social*.

La *patrimonialización* política de esta época posee una base corporativa, entendida como aquel fenómeno consistente en repartir las vacantes de los puestos en el vértice de la Administración española entre los miembros de altos cuerpos especiales de funcionarios. El segundo rasgo, el marcado clientelismo social, implicó que las vacantes se repartieran entre los miembros del bando vencedor.

En relación a los cargos municipales en esta primera etapa franquista, la Ley Municipal de 1945 será la norma encargada de regular la forma de acceso a los cargos municipales. La ley permite que los concejales puedan ser elegidos, pero esta elección está restringida a una minoría de la corporación; los alcaldes, sin embargo, seguían siendo de designación gubernamental. Los gobernadores civiles y el propio Ministerio de la Gobernación eran los encargados de ejercer el control político en cada territorio. Con

---

<sup>162</sup> En relación a las elites franquistas puede consultarse: VIVER PI-SUNYER, C. (1978), *El personal político de Franco (1936-1945)*, Vicens-Vives, Barcelona; JEREZ, M. (1982), *Elites políticas y centros de extracción en España 1938-1957*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. También cabe destacar: LINZ, J. J. y MIGUEL, J. de (1975), “Las Cortes Españolas”, en *Sistema*, núm. 8 y 9; SUERO, T. (1975), *Los generales de Franco*, Bruguera, Barcelona; BAENA, M. (1977), “El poder económico de la burocracia en España”, en *Información Comercial Española* 522, págs. 12-21; BELTRÁN VILLALVA, M. (1977), *La élite burocrática española*, Ariel, Barcelona; BAÑÓN MARTÍNEZ, R. (1978), *Poder de la Burocracia y Cortes franquistas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid; ÁLVAREZ ALVAREZ, J. (1984), *Burocracia y poder político en el régimen franquista. (El papel de los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid; CUENCA, J. M. y MIRANDA, S. (1987), “La élite ministerial franquista”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 57, pág. 107-148.

<sup>163</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1992), “La reforma de la alta burocracia en España”, en *Sistema*, núm. 107, págs. 5 y 6.

Franco los alcaldes y muchos diputados provinciales pasaron a ser designados por el Gobierno español<sup>164</sup>.

### **6.1.3. Instituto de Estudios de Administración Local y el Cuerpo de Secretarios.**

En esta primera etapa también se crea mediante la Ley de 6 de septiembre de 1940 el *Instituto de Estudios de Administración Local* y, el colectivo de secretarios e interventores de la administración local, pasó a depender del Ministerio de la Gobernación; y al igual que, el resto de la Administración española, sufriría los procesos de militarización propios de un régimen dictatorial. El régimen, sin embargo, respecto a este colectivo mantuvo la regulación introducida por la II República, enfatizando la centralización de los cuerpos de funcionarios y así, se atribuía el nombramiento y destitución de sus funcionarios al Ministerio de la Gobernación.

En cuanto a los requisitos para acceder a estos *Cuerpos de funcionarios habilitados* cabe destacar, por un lado, la necesidad de ser varón, requisito que se mantuvo hasta 1961, y la no exigencia de titulación superior como requisito de acceso para determinados puestos. En cambio, sí se exigía titulación a secretarios de primera categoría, a interventores y a depositarios; aunque, en el caso de los secretarios de segunda categoría se exigía solamente el título de bachiller o similar, mientras que en los de tercera no se exigía ningún tipo de titulación, salvo la superación de la oposición. Asimismo, en los municipios de menos de 500 habitantes no se exigía ni siquiera la superación de una oposición, ya que se posibilitaba el acceso al puesto de Secretario *a un vecino apto y de reconocida probidad*. Esta situación no cambia hasta el Decreto 687/1975 del Ministerio de Gobernación, con el que desaparece la posibilidad de recurrir a vecinos de reconocida probidad en municipios de población inferior a 500 habitantes para desempeñar la secretaría; y se exigió a los secretarios de segunda categoría titulación superior y a los de tercera título de bachiller superior, maestro de primera enseñanza o análogo.

---

<sup>164</sup> TAMAMES, R. (1980), *La República. La era de Franco*, Alianza, Madrid, págs. 369 y ss.



## **6.2. La segunda etapa, la *Tecnocracia* (1957-1973).**

En la segunda etapa denominada comúnmente *tecnócrata* la Administración, como el propio régimen, se transforma para permanecer. En este periodo se procede a una profunda reordenación y renovación administrativa bajo premisas corporativas en el que se observa una gran influencia política de los cuerpos de funcionarios en el diseño del propio Régimen.

### **6.2.1. La reforma administrativa.**

El año 1957 se sitúa al frente de la secretaría general técnica de la subsecretaría de la presidencia a Laureano López Rodó, y se lleva a cabo una reforma administrativa que supondrá, la renovación de sus estructuras junto con la ordenación y el control de los procedimientos administrativos.

A finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, poco a poco el régimen político abandona sus pretensiones imperialistas –propias de la ideología fascista– y el ideario del nacional-catolicismo, para dar entrada a una nueva manera de gobernar y de hacer política, produciéndose lo que el profesor NIETO ha llamado *una ocupación administrativa de la política*<sup>165</sup>. En ese momento, se podía acceder a un puesto de responsabilidad política si previamente se había desempeñado un puesto de máxima responsabilidad administrativa situado en el vértice administrativo.

Los puestos directivos de la Administración se convierten, de este modo, en el medio para acceder a los niveles políticos de la *aristocracia burocrática*. Al no existir un sistema de partidos que canalice las aspiraciones políticas de los altos funcionarios, la

---

<sup>165</sup> Para profundizar en este periodo es de interés la trilogía de NIETO GARCÍA, A. (1976), “De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo”, en *REDA*, núm. 11, octubre-diciembre, págs. 567 a 583; NIETO GARCÍA, A. (1977), “De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo II”, en *REDA*, núm. 15, octubre-diciembre, págs. 573 a 588; NIETO GARCÍA, A. (1978), “De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo III. Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos Burocráticos”, en *REDA*, núm. 18, julio-septiembre, págs. 359 a 366.

creación de una clientela opera en sentido inverso, esto es, desde la élite administrativa hacia los espacios tradicionalmente reservados a la política.

Con la complicidad de una clase política con escasa preparación, poco a poco, ésta es ocupada por la elite administrativa, lo que dio lugar al funcionariado del nivel político, un fenómeno poco conocido en nuestro país, a diferencia, por ejemplo, de Francia<sup>166</sup>. En este momento en España aumenta la presencia de los llamados *tecnócratas* –miembros del Opus Dei– en el Gobierno, pasando de dos ministros en 1957 a siete en 1965<sup>167</sup>.

Al final de este periodo, conviene recordar que la Ley Orgánica del Estado 1/1967 de 10 de enero<sup>168</sup> dedicó su Título VIII a la *Administración Local*. En cuatro de sus artículos se proclamaba que los municipios se agrupan en provincias, reconociéndoles personalidad jurídica plena compatible con la cooperación del Estado para fomentar su desarrollo. Ahora bien, en el artículo 46.2 se definía al Ayuntamiento como órgano de representación y gestión, por lo que era elegido por *sufragio articulado a través de los cauces representativos que señala el artículo 10 del Fuero de los Españoles*, es decir, de la familia, el municipio y el sindicato. El intento de reforma del Estado que supuso la Ley Orgánica del Estado, también incluyó la vida local con objeto de buscar el apoyo de las nuevas clases urbanas para el régimen<sup>169</sup>. Asimismo, dado el fracaso de este intento, que se plasmó en el elevado abstencionismo de las elecciones municipales de 1970, el Gobierno decidió reformar el Régimen local, para lo que se presentó el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de diciembre de 1971, en el que, curiosamente, se menciona como vía de participación *políticamente esperanzadora* a las *asociaciones administrativas de vecinos*. Este proyecto no pasó a discutirse en el Pleno de las Cortes.

---

<sup>166</sup> MAESO SECO, L. F. (2011), *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, La Ley, Madrid, pág. 184.

<sup>167</sup> CRESPO MONTES, L. F. (2001), *La función pública española, 1976-1986: de la transición al cambio*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 19.

<sup>168</sup> *B.O.E.*, núm. 9, de 11 de enero de 1967, págs. 466 a 477.

<sup>169</sup> SOLE TURA, J. (1971), *El Régimen político español*, Ariel, Barcelona, págs. 40- 41.

### 6.2.2. La burocracia corporativa.

En ausencia de fundamentación democrática, la Dictadura busca su legitimación a través de la mejora en la prestación de los servicios públicos. A lo largo de esos años, y a medida que el régimen ajustaba los elementos fascistas, la influencia política en la gestión del aparato administrativo se fue desplazando hacia la burocracia corporativa<sup>170</sup>. Una burocracia-corporativa constituida única y exclusivamente por un sector concreto y delimitado de los funcionarios superiores del Estado, compuesto por los miembros de una docena escasa de cuerpos de élite. La clave se centra en que el acceso a estos cuerpos de funcionarios estuvo reservado casi en exclusividad a los hijos de las clases dirigentes y/o a los propios miembros del cuerpo.

El sistema corporativo de la función pública, la inexistencia de una carrera administrativa intracorporativa, junto a las peculiaridades y limitaciones del sistema educativo, contribuyeron a mantener y reproducir la estratificación social de España y a perpetuar en el poder económico y político a los miembros de la burguesía tradicional<sup>171</sup>.

La influencia política de los cuerpos de funcionarios, y sobre todo, de la élite funcional configurada por los cuerpos de funcionarios con titulación superior, y por supuesto género masculino para ingresar en ellos, puede comprobarse analizando la presencia de sus miembros en instituciones como, por ejemplo, las Cortes<sup>172</sup>. En la IX Legislatura (1967-1971), el 28% de los procuradores pertenecía a algún cuerpo de la Administración y, de ellos, el 20% eran catedráticos de Universidad, el 15% abogados del Estado y el 5% letrados del Consejo de Estado<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. A. (2014), “Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo”, en *REALA*, nº 1, enero-junio.

<sup>171</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. (1984), *Burocracia y poder político en el régimen franquista*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 126.

<sup>172</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. Á. (2012), *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Congreso de los Diputados, Madrid, pág. 159.

<sup>173</sup> BAÑÓN MARTÍNEZ, R. (1978), *Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-71*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, pág. 169.

Esta influencia fue consecuencia del grado de autonomía de la que gozaron en el seno de la Administración y el peso específico que, respecto de otras élites franquistas, tuvieron los altos funcionarios en la dirección del régimen. Se convirtieron en un auténtico grupos de presión en los nombramiento de los titulares de los puestos superiores de la Administración que aunque se realizaba por el procedimiento de libre designación gubernamental, en la práctica correspondía su designación a los propios cuerpos de élite, como es el caso de los letrados del Consejo de Estado, los abogados del Estado, los inspectores técnicos fiscales, los catedráticos de Universidad o los ingenieros de caminos<sup>174</sup>.

Para comprender este fenómeno, debemos partir en nuestro análisis de que la falta de partidos políticos hacía difícil la posibilidad de ser nombrado alto cargo político sin pertenecer a un cuerpo superior de la Administración. Sin embargo, ninguna otra élite del régimen se hallaba tan cerca de las decisiones políticas cotidianas como la élite funcional, de la que dependían muchas medidas que afectaban a la organización económica y social del país<sup>175</sup>. El alto burócrata consiguió imponer por este medio, una mentalidad específica, *basada en un riguroso papeleo, en el examen concienzudo y unilateral de las iniciativas privadas de los ciudadanos*”, hasta construir *pieza a pieza, una fortaleza poderosa de poder corporativo*<sup>176</sup>.

Al final de esta etapa, el nombramiento de un alto cargo político dependía de la pertenencia del nombrado a un determinado cuerpo superior de la Administración.

---

<sup>174</sup> OLIVA de CASTRO, A. de la y GUTIÉRREZ REÑÓN, A. (1968), “Los cuerpos de funcionarios”, en *Sociología de la Administración Pública Española*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, pág. 93.

<sup>175</sup> LINZ, J. J. y MIGUEL, A. de (1968), La élite funcional española ante la reforma administrativa, en SANCHEZ AGESTA, L. (dir.), *Sociología de la Administración Pública Española*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, págs. 201-204.

<sup>176</sup> VICENS VIVES, J. (1961), *Historia de España y América*, Vicens Vives, Barcelona, pág. 180.

### 6.2.3. El diploma de directivos públicos.

Al final de este periodo, al menos formalmente, se importan técnicas de gestión del sector público, a su vez importadas del mundo norteamericano, de esta forma, se introducen masivamente las técnicas del *management* norteamericano aplicadas al sector público español. En este proceso más amplio es en el que comienza a tener trascendencia en nuestra administración la cuestión de la dirección en el ámbito de lo público. Este interés por la dirección pública se visualiza normativamente con la introducción del diploma de directivos.

El interés por la dirección pública se visualiza normativamente en el año 1964 a través del Decreto 315/1964 de 7 de febrero, en el que se aprueba la Ley de Funcionarios Civiles del Estado<sup>177</sup>, mediante la creación del *Diploma de Directivos*. Su artículo 23 establece que las plazas de mayor responsabilidad técnica del Cuerpo Técnico de la Administración Civil que “*previamente se clasifiquen como tales, se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten Diploma de Directivos. La obtención del diploma determina una consideración adecuada de estos funcionarios a efectos de remuneración*”<sup>178</sup>. Con esta Ley, encontramos las primeras referencias al personal

---

<sup>177</sup> Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (B.O.E núm. 40 de 15 de febrero de 1964). Disponible en WWW: <http://www.B.O.E.es/B.O.E./dias/1964/02/15/pdfs/A02045-02055.pdf> [Consulta: 5 agosto 2013]

<sup>178</sup> En relación con el Diploma de directivos, la Sección 2 del Capítulo Primero del Título III de la Ley de Funcionarios Civiles, en su artículo 25, establece que “1. *Los funcionarios podrán obtener diplomas acreditativos de su capacitación en determinadas funciones, ramas o disciplinas de la Administración. 2. El diploma habilita a su titular para tener acceso a las plazas expresamente reservadas a sus poseedores, y no será obstáculo para que puedan ocupar las que correspondan a los restantes funcionarios no diplomados de su cuerpo. 3. Corresponde al Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios la expedición de estos diplomas y la organización de los cursos que habrán de seguirse para obtenerlos. 4. La creación de diplomas por el Consejo de Ministros presupone la existencia de las plazas a que se refiere el párrafo segundo, conforme a la clasificación que de las mismas efectúe el Presidente del Gobierno en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 15.1. E) de la presente ley. El número de diplomados no podrá exceder en más de un 20 por 100 del de plazas reservadas al diploma correspondiente*”.

Continúa el artículo 26, lo siguiente: “*Los diplomas de funcionarios directivos se expedirán, una vez aprobados los cursos organizados al efecto, entre los aspirantes seleccionados de acuerdo con los procedimientos establecidos en el artículo 31 de la Ley.*”

En este sentido el artículo 31 regula el régimen de selección de los funcionario de los Cuerpos Generales, a tenor de unos principios: “1. *La selección de los aspirantes a ingreso en los Cuerpos de la Administración civil del Estado, incluso en la categoría de Técnico con diploma de directivos, se*

directivo en la Administración Pública española; aunque estos directivos cuentan con potestad de dirección, muestran un perfil diferenciado de la función política y del resto de funcionarios de carrera integrados en cuerpos generales o especiales. A su vez, se recurre al empleo de interinos o eventuales, considerados estos, en su artículo 5.1, como aquellos que desempeñaren puestos de trabajo considerados de confianza o asesoramiento especial, no reservados a Funcionarios de carrera y que podrían ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos, en su caso, por disposiciones especiales.

Este Diploma habilitaba a desempeñar funciones directivas en la administración del Estado, aunque sólo los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil, los TAC en adelante, que la propia Ley creaba como cuerpo general, eran los que podían desarrollar las funciones directivas. Esta norma fue un fracaso, dado que esta función directiva estaba reservada a los *Técnicos de Administración Civil*, -uno de los cuerpos de elite-, por la confusión de la norma entre *función directiva* y *cuerpo de elite* en la administración.

Esta reforma no modificará el estatus de los cuerpos especiales, pero si intenta una mayor uniformidad del sistema funcional en su conjunto, creando el nuevo *Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado*<sup>179</sup>. Es la primera norma que por primera

---

*realizará mediante convocatoria libre y la práctica de las pruebas selectivas correspondientes. No obstante se reservaba para su provisión, en turno restringido. Las siguientes vacantes:*

*a) El 50 por 100 de las vacantes correspondientes a Técnicos con diploma de directivos, mediante concurso de méritos y las pruebas selectivas que se establezcan entre funcionarios del Cuerpo Técnico con la correspondiente titulación.*

*b) El 25 por 100 de las vacantes del Cuerpo Técnico para funcionarios del Cuerpo Administrativo que posean la correspondiente titulación y superen las pruebas selectivas que se establezcan.*

*c) El 25 por 100 de las vacantes del Cuerpo Administrativo para los funcionarios del Cuerpo Auxiliar que posean la correspondiente titulación y superen las pruebas selectivas que se establezcan.”*

<sup>179</sup> la Ley de Funcionarios creó, con el poco afortunado nombre de “generales”, cuatro Cuerpos interministeriales de nueva planta, pero integrando en ellos a los funcionarios de los Cuerpos ministeriales de igual naturaleza que tuviesen la titulación adecuada: el Cuerpo Técnico de Administración Civil (con titulación universitaria y vocación a funciones directivas), el Cuerpo Administrativo (con titulación del entonces Bachillerato superior y orientación poco definida), el Cuerpo Auxiliar (con titulación del entonces Bachillerato elemental), y el Cuerpo Subalterno (con titulación de Enseñanza primaria o

vez en la legislación general española, se refiere a los *directivos públicos*, con la excepción de las referencias que la normativa local hacía a la figura de los *gerentes*.

Los entonces Funcionarios del Cuerpo *Técnico de Administración Civil* –al que se accedía con título de enseñanza superior universitaria o técnica<sup>180</sup> desarrollaban funciones de estudio, gestión y propuesta de carácter administrativo de nivel superior (artículo 23.3 de este Decreto). Además, se les reservaba a los que ostentaren el Diploma de Directivos, las plazas que previamente habían sido clasificadas dentro del Cuerpo por su mayor responsabilidad.

Como acertadamente explica JIMÉNEZ ASENSIO<sup>181</sup>, en un contexto en el que los *cuerpos especiales* de la administración eran numérica e históricamente muy poderosos, la falta de consenso en la reforma hizo que sus miembros se enfrentaran a esa reforma, dejando en papel mojado el primer ensayo serio de conformar un *estrato directivo* en la administración del Estado.

Tras este intento, para ocupar los puestos de vértice en la administración del Estado se continuó con las costumbres conocidas: el *corporativismo*. Los distintos cuerpos especiales y el propio cuerpo de los Cuerpo Técnico de Administración Civil se repartieron los espacios de influencia en los diferentes ámbitos ministeriales; de forma que, los puestos directivos en los diferentes departamentos se distribuían según la procedencia corporativa de los funcionarios que los iban a ocupar. Se produjo así lo que podríamos denominar, la ocupación de los puestos directivos de los ministerios por los diferentes cuerpos especiales y por los componentes del Cuerpo Técnico de Administración Civil, asentada en una cultura administrativa basada en unas reglas no recogidas en ninguna norma o reglamento.

---

equivalente). Con tal medida parece que se pretendió tanto introducir factores de homogeneidad en una Administración sumamente fragmentada y compartimentada en Ministerios prácticamente estancos.

<sup>180</sup> El Cuerpo *Técnico de Administración Civil* fue integrado en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, en virtud de la Disposición Adicional 9ª. 1.1º, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

<sup>181</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R: “Los directivos públicos en España...”, *ob. cit.*, pág. 382.

Con esta reforma y la introducción del Diploma de Directivos no pudo implantarse una verdadera función directiva en España, y es que es muy difícil formar directivos públicos si previamente no se ha institucionalizado una estructura directiva. Sin embargo, esta norma permitió que el lenguaje de la gestión pública y el término *directivo público* se introdujera en el lenguaje jurídico. La falta de efectividad de estos títulos habilitantes, hizo que los artículos 25 y 26 referentes a los *Diplomas* finalmente fuera derogados por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, aunque apenas tuvo operatividad en la práctica.

### **6.3. La última etapa del franquismo, el *Funcionariado* (1973-1975)**

A pesar de algunos intentos de reformas parciales, como el llevado a cabo en la Ley 48/1966, el Régimen local establecido, en sus grandes líneas, permaneció prácticamente inmutable hasta el final del Régimen del General Franco. En su última etapa, llegó a plasmarse la reforma del Régimen local en la Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases de Régimen local, que ya en su Exposición de motivos, aludía a las circunstancias económicas, históricas y sociales que hacían inevitable la acomodación del Régimen local a los nuevos tiempos. Esta Ley se terminó aprobando en las Cortes durante la enfermedad y muerte del anterior Jefe del Estado.

Tanto el primer intento de reforma (1966) como el segundo y último (1975) debemos inscribirlos en el contexto general de crisis del sistema franquista. A partir de mediados de la década de los años 60, las instituciones municipales franquistas entraron en una prolongada crisis, también detectable en el resto de las instituciones del Estado, que determinaron los intentos de reforma institucional que dieran satisfacción a las aspiraciones de la sociedad española de la época. Los factores desencadenantes de la crisis en el ámbito local fueron cuatro.

En primer lugar, la crisis del modelo autoritario franquista, es decir, el desajuste entre el sistema político y la sociedad española, que fijaba unas estructuras administrativas prácticamente inalterables desde los primeros tiempos del Régimen político del General



Franco y la estructura social enormemente diferente surgida a la sombra del desarrollismo de finales de los años sesenta que demandaba una mayor participación política. En segundo lugar, el agotamiento del aparato administrativo local a causa de las transformaciones sociales ocurridas en los municipios españoles, que se traducían en el aumento del éxodo de la población rural a los grandes centros urbanos. Ante este fenómeno, el aparato administrativo local franquista se mostró incapaz de aportar soluciones eficaces que paliaran este aumento de la población urbana, lo que produjo una caótica expansión en la periferia de las ciudades y unas infraestructuras insuficientes. En tercer lugar, la crisis social que experimentaron las oligarquías locales como base social del Régimen político franquista, el origen social de los distintos candidatos en las elecciones municipales representa cada vez más a sectores de la pequeña burguesía en los años sesenta. Y en cuarto lugar, la actividad creciente de la oposición antifranquista, que en el ámbito municipal se manifiesta en la canalización de las reivindicaciones ciudadanas a través de las asociaciones de vecinos.

El *Funcionariado* de la última etapa del franquismo “significa un cierto rechazo de las reducciones economicistas o desarrollistas de los tecnócratas (...). Los Ministros responden cada vez más a la idea, presente ya en etapas anteriores, de actuar como técnicos prestigiosos o, si se quiere, como altos funcionarios encumbrados.”<sup>182</sup>

El protagonismo político de la tecnocracia franquista se tradujo gracias al disfrute de cotas crecientes de autonomía, en la ampliación de ventajas y prebendas para los servidores públicos. El cuerpo de funcionarios, en definitiva, resultaba ser algo más que estructura de clasificación a efectos retributivos: devino sujeto colectivo titular de potestades de autogobierno y de privilegios colectivos de los que disfrutaban sus miembros. Por las potestades hay que entender, por ejemplo, las facultades normativas de autorregulación para la propuesta y veto en materia de política funcional, la tutela que unos cuerpos de funcionarios ejercían sobre otros y, fundamentalmente, las potestades disciplinarias sobre los funcionarios incorporadas a través de *tribunales de*

---

<sup>182</sup> MIGUEL, A. de (1975), *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, Euros, Barcelona, pág. 34.

*honor*, que eran instancias de control, disciplina y depuración de responsabilidad intracorporativa<sup>183</sup>.

El autogobierno de los cuerpos también se manifestaba en la gestión de recursos financieros propios, con los que se completaba el sueldo base de sus funcionarios. Una fuente no despreciable de estos recursos propios la constituían las tasas que se extraían a los administrados. Corruptelas como la práctica de la *recomendación* con la que se falseaba el régimen de oposiciones –convirtiéndolas en encubierto mecanismo de cooptación en manos de clientelas y estirpes familiares– encontraban sentido en el protagonismo político de las corporaciones funcionariales. En cuanto a los privilegios, los funcionarios gozaban de beneficios retribuidos a los cuerpos, que convertían a estos últimos en instancias de protección y prestación de determinados servicios, especialmente apreciados como viviendas, economatos o mutualidades<sup>184</sup>.

El papel de la Administración en una economía con sectores claves como el de la contratación pública, hizo que las élites administrativas también ocuparan un poder extraordinario en el sector privado. En este momento, todas las empresas cuentan en sus Consejos de Administración con algún miembro de los cuerpos de élite más conectado con el sector de actividad de la empresa en cuestión; costumbre, que también ha llegado a nosotros y que está de plena actualidad informativa.

Este es el modelo de funcionarios con funciones directivas que se encontrará el régimen democrático.

---

<sup>183</sup> BELTRÁN VILLALVA, M. (1977), *La Elite burocrática española*, Fundación Juan March, Madrid, pág. 40-48.

<sup>184</sup> GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. A. (2014), “Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo”, en *REALA*, nº 1, enero-junio.





### **CAPITULO 3:**

---

## **LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU PLASMACIÓN EN LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA.**

## **1. La cuestión directiva en la Constitución española de 1978 y en los primeros años de su vigencia.**

Con la muerte del Franco se inicia la transición política y el proceso para redactar una nueva Constitución. La Constitución española de 1978 no se refiere explícitamente a los directivos públicos, sin embargo, en el periodo de la transición política, coincidiendo con el proceso de elaboración de la Constitución, se sitúa en el centro del debate político la apropiación de las decisiones políticas por los altos cuerpos de la Administración.

En este contexto se presentaban dos modelos alternativos: el modelo de dirección pública legado de la Dictadura en la que los directivos se seleccionaban principalmente entre funcionarios de los cuerpos de élite de la administración que habían mostrado su adhesión al régimen; y el modelo politizado de ocupación de los puestos directivos de la administración pública, heredado del sistema político liberal español del siglo XIX y principios del XX, y que dio lugar al asentamiento de una cultura clientelar y caciquil en la ocupación de los puestos de vértice de la administración y de los cargos públicos.

Dado que partimos de la premisa de que los puestos directivos se ocupan por personas que desarrollan su actividad en el seno de las administraciones públicas consideramos que son por tanto empleados públicos, al tener clara dependencia económica y jurídica con una Administración pública. En este punto del trabajo, se hace necesario adentrarnos en el proceso constituyente para comprender como se introdujo la figura de los directivos públicos en la regulación actual de la función pública española y si el diseño permite la configuración de un personal directivo profesional similar a los países de nuestro entorno.

A falta de una regulación explícita en la Constitución española de la cuestión directiva y a falta, como veremos, de una regulación específica del estatuto de los directivos públicos locales, nos interesa conocer si la materia específica de *dirección pública local* se regula en la normativa de función pública o en las normas de organización administrativa. Analizaremos también en este capítulo las normas administrativas que han desarrollado la regulación de la dirección pública y que de alguna forma afectan a la

regulación del directivo local, bien por haber servido de antecedente normativo a la legislación básica de régimen local, o bien, por ser legislación básica y afectar, por tanto, a la administración local.

### **1.1. El proceso constituyente y el acceso a los cargos y funciones públicas.**

La Constitución española de 1978 no se menciona explícitamente a los directivos públicos, pero en el artículo 23 de la Constitución se recoge el derecho fundamental de acceso a los cargos y a las funciones públicas, y para poder situar en este contexto el espacio directivo, creemos necesario aunque sea brevemente hacer referencia a los debates parlamentarios producidos en el proceso constituyente en materia de acceso a los cargos y funciones públicas, así como la exigencia de introducir los principios de mérito y la capacidad en el acceso a las funciones públicas.

#### **1.1.1. La cronología del proceso constituyente.**

La actual Constitución española fue elaborada por las Cortes entre agosto de 1977 y octubre de 1978 y ratificada por referéndum popular en diciembre de 1979.

Para ubicar este momento histórico hay que remontarse al período de la llamada transición política, la cual comienza tras el fin del régimen franquista. Este período se inicia con la muerte del dictador el 20 de noviembre de 1975. Tras un complejo y difícil proceso, en julio de 1976 el Rey nombra Presidente de Gobierno a Adolfo Suárez. Las Cortes franquistas, aprueban la Ley para la Reforma Política<sup>185</sup>; la cual, contemplaba la constitución de unas nuevas Cortes –Parlamento– integradas por dos Cámaras: un Congreso de 350 diputados y un Senado de 207 senadores electivos; no

---

<sup>185</sup> Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, que sometida a Referéndum el 15 de diciembre de 1976, obtuvo el 94,4% de votos afirmativos y un 2,6% de votos negativos, con una participación de 77,4% del censo electoral.

obstante, se otorgaba al Rey la potestad de designar directamente 41 senadores, de modo que el Senado estaría compuesto por 248 escaños.

La Ley para la Reforma Política abría el camino formal para la convocatoria de las primeras elecciones generales democráticas desde hacía más de cuarenta años<sup>186</sup>. Para ello, previamente, se aprobaron unas Normas electorales por Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo<sup>187</sup>, y como condición fueron legalizados los partidos políticos.

Las elecciones tuvieron lugar el 15 de junio de 1977 y a ellas concurrieron multitud de partidos. El más votado fue Unión de Centro Democrático (UCD, en adelante). El Congreso se constituyó el 13 de julio de 1977 y el día 22 tuvo lugar la sesión de apertura de las Cortes. Aunque formalmente las elecciones de 1977 no se habían convocado como elecciones a unas Cortes Constituyentes, como apunta MARTÍN REBOLLO<sup>188</sup>, todos los partidos pensaban que la función principal del nuevo Parlamento era elaborar una Constitución, pero no se sabía exactamente cómo. Unas Cortes ordinarias acabaron convirtiéndose en Cortes constituyentes sin *necesidad* de realizar nuevas elecciones generales.

La fase formalmente parlamentaria del proceso constituyente se inició con la creación de una Comisión Constitucional<sup>189</sup> –luego denominada de *Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*– integrada por 36 diputados, según la representación obtenida por

---

<sup>186</sup> Concretamente desde 1936, todavía en el período de la II Republicana (1931-1936) y meses antes del inicio de la guerra civil española de 1936-1939 que terminaría con la instauración del régimen que duraría hasta 1975.

<sup>187</sup> Derogado expresamente por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

<sup>188</sup> MARTÍN REBOLLO, L. (2011), *Leyes Administrativas*, 17ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, pág. 98.

<sup>189</sup> Inicialmente el Gobierno pretendió que el Ministro de Justicia o una Comisión técnica de expertos consensuada redactaran un borrador a partir del cual trabajara el Parlamento. Pero la protesta y negativa del PSOE y del PCE hizo que se descartara pronto esa idea y que prosperara el criterio de que fueran las propias Cortes las que prepararan directamente el primer borrador a través de una ponencia.



los distintos Grupos parlamentarios<sup>190</sup>. Esta Comisión designó a principios de agosto una Ponencia constitucional que fue la que redactó el Anteproyecto de Constitución<sup>191</sup>.

La Ponencia se reunió desde finales de agosto hasta mediados de diciembre de 1977, momento en el que se hizo oficialmente público el borrador constitucional. El Anteproyecto de Constitución se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes* el día 5 de enero de 1978 en el que también aparecían los 168 votos particulares mantenidos por los ponentes, abriéndose el plazo de presentación de enmiendas. Se invitó a todos los partidos (incluso a aquellos sin representación parlamentaria) a presentar enmiendas durante un período de veinte días, al final del cual se habían propuesto alrededor de un millar.

Entonces, la Ponencia se reunió de nuevo para considerar esas enmiendas. Ésta emitió finalmente un Informe fechado el 10 de abril de 1978<sup>192</sup>; si bien continuaban sin resolverse, importantes diferencias sobre materias tales, como: divorcio, aborto, pena de muerte, ley electoral, relaciones laborales, autonomía regional y el papel de la Iglesia dentro del sistema educativo.

En mayo comenzó el debate público del Informe de la Ponencia en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales a lo largo de 24 sesiones, concretamente desde el 5 de mayo al 20 de junio de 1978, en que la Comisión Constitucional del Congreso finalizó sus trabajos. El texto resultante en forma de Dictamen se elevó al Pleno del Congreso junto con las enmiendas y votos particulares<sup>193</sup>.

La Constitución se sometió al debate del Pleno del Congreso a lo largo de 12 sesiones, entre el 4 y el 21 de julio, en este espacio de tiempo permanecieron inalterados los

---

<sup>190</sup> Concretamente 17 por UCD, 13 por el PSOE, 2 por el PCE, 2 por AP, 1 por la Minoría vasco-catalana y 1 por el Grupo Mixto.

<sup>191</sup> Los representantes de UCD eran Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y José Pedro Pérez Llorca; los socialistas estuvieron representados por Gregorio Peces-Barba Martínez; AP, por Manuel Fraga Iribarne; la Minoría vasco-catalana fue representada conjuntamente por Miguel Roca i Junyent, y por el PCE Jordi Solé Tura.

<sup>192</sup> *Boletín Oficial del Congreso* de 17 de abril de 1978.

<sup>193</sup> *Boletín Oficial del Congreso* de 1 de julio de 1978.

acuerdos entre PCE, PSOE, UCD y catalanes. El 21 de julio, el texto del Proyecto de la Constitución fue aprobado por el Congreso en una votación de conjunto, publicándose éste, en el *Boletín Oficial del Congreso* de 24 de julio de 1978, tras lo cual fue enviado al Senado.

En el Senado se siguió un procedimiento similar al del Congreso. La única diferencia fue que no se constituyó una Ponencia, sino que el texto del Proyecto y las enmiendas se debatieron directamente en la Comisión Constitucional durante 17 sesiones: del 18 de agosto al 14 de septiembre. El Dictamen de la Comisión junto con los votos particulares se publicó en el *Boletín Oficial del Congreso* de 6 de octubre y se elevó al Pleno del Senado. El debate en el Pleno se desarrolló a lo largo de 10 sesiones, entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre de 1978, publicándose el texto modificado en el *BOC* del día 13 de octubre de 1978

Tras la aprobación por el Senado del texto constitucional, el 5 de octubre de 1978 se formó una Comisión conjunta Congreso-Senado para resolver las diferencias entre los dos textos<sup>194</sup>. Su Dictamen se publicó en el *Boletín Oficial del Congreso* de 28 de octubre de 1978, finalizando sus trabajos el 25 de octubre.

El texto definitivo fue sometido a la aprobación global, simultánea y separada del Congreso y del Senado el 31 de octubre de 1978. En el Congreso estuvieron presentes 345 diputados y el texto constitucional obtuvo 325 votos a favor, 6 en contra<sup>195</sup> y 14 abstenciones.<sup>196</sup> En el Senado estuvieron presentes 239 de los 248 Senadores obteniendo el texto 226 votos a favor, 5 en contra<sup>197</sup> y 8 abstenciones.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> Sus miembros fueron el presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil; el presidente del Congreso, Fernando Álvarez de Miranda; el presidente del Senado, Antonio Fontán; los centristas José Pedro Pérez Llorca, Fernando Abril Martorell y Antonio Jiménez Blanco; los socialistas Francisco Ramos, José Vidal y Alfonso Guerra; el comunista Jordi Solé Tura, y el catalán Miguel Roca i Junyent.

<sup>195</sup> Los 6 votos en contra en el Congreso correspondieron a 5 diputados de Alianza Popular y el diputado de Euzdadiko Ezquerria.

<sup>196</sup> Las 14 abstenciones en el Congreso correspondieron a 7 diputados del PNV, 3 de AP, 1 de UCD, 1 de Esquerria Republicana y 2 del Grupo Mixto.

<sup>197</sup> Los votos negativos en el Senado correspondieron a 2 senadores vascos y 3 del grupo mixto (uno de ellos de designación real).

Aprobado así el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado, la Constitución aún habría de superar el trámite exigido por la Ley de Reforma Política: el referendo popular. El texto constitucional fue refrendado por los españoles el 6 de diciembre de 1978, con la aprobación del 87,8% de los votantes.<sup>199</sup>

Finalmente, la Constitución fue sancionada por el Rey en sesión conjunta del Congreso y del Senado el 27 de diciembre de 1978<sup>200</sup>. El 29 de diciembre por RD 3073/1978, fueron disueltas las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977 y se convocaron elecciones para una nueva legislatura que habría de empezar ya en 1979.

Esta compleja y dilatada tramitación formal para llegar desde el primer Anteproyecto a la versión definitiva, implicó la superación de numerosas dificultades, hasta llegar a un texto con el *anhelado* consenso de la transición.

La Constitución de 1978, a diferencia de las anteriores, fue fruto de un amplio consenso, lo que implicó en demasiadas ocasiones la remisión de algunas concreciones a posteriores leyes de desarrollo constitucional en las que se pretendía proyectar el ambiente de pacto generado en el proceso constituyente. Sin embargo, en demasiadas materias ésta falta de concreción hace que seguimos en la actualidad sin cerrar determinadas cuestiones entre ellas la materia que nos ocupa.

### **1.1.2. El acceso a cargo y función pública en el debate constituyente.**

El actual artículo 23 de nuestra Constitución, es el encargado de regular el derecho a la participación política y el acceso a los cargos y funciones públicas. Este artículo aparecía ya con este mismo número, en el Anteproyecto elaborado por la Ponencia constitucional y, su texto sufrió pequeños cambios, en apariencia menores, a lo largo del

---

<sup>198</sup> Las abstenciones en el Senado fueron de los 5 senadores del grupo de Senadores vascos, 1 Senador de Esquerra Republicana y 2 Senadores de designación real.

<sup>199</sup> Participó el 67,1% del censo electoral y la Constitución obtuvo el referendo de 15.706.078 ciudadanos, el 87,8% de los votantes. 1.400.505 electores votaron en contra, el 7,8% del censo; 632.902 en blanco que representaban el 3,5%; y, se emitieron 133.786 votos nulos.

<sup>200</sup> Y su texto se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* del 29 de diciembre de 1978.

proceso constituyente. El Anteproyecto de la Constitución<sup>201</sup> recogía en el artículo 23 el siguiente texto:

*“Artículo 23. 1. Todos los ciudadanos mayores de edad tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.”*<sup>202</sup>

Centrándonos en la tramitación del segundo apartado del artículo, señalar que no fue objeto de un número elevado de enmiendas en su tramitación parlamentaria ni en el Congreso ni en el Senado.

En su tramitación en el Congreso, sólo fue objeto de modificación, la Enmienda número 2 al Anteproyecto de Constitución, firmada por Carro Martínez, del Grupo Parlamentario Alianza Popular, que propuso la siguiente redacción:

*“Artículo 23. 1. Todos los ciudadanos mayores de edad tiene el derecho de sufragio activo y pasivo en la forma determinada por las leyes. 2. Asimismo tienen derecho a igual oportunidad para acceder a las funciones y cargos.”*<sup>203</sup>

La Ponencia precisó el contenido del apartado 2º aceptando, en parte, la enmienda presentada, quedando su redacción como sigue:

---

<sup>201</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 44, de 5 de enero de 1978, en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, 2ª ed., Tomo I, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1989, pág. 7.

<sup>202</sup> En su redacción definitiva el artículo 23 establece: *“1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo [los ciudadanos], tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”*.

<sup>203</sup> Vid. *Constitución Española, ob.cit.*, Tomo I, pág. 123.

*“Artículo 23. 2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, según su mérito y capacidad, con los requisitos que señalen las leyes.”*<sup>204</sup>

De esta forma, la Ponencia conectó el derecho a acceder a las funciones y cargos públicos con los *requisitos de mérito y capacidad*, sin previo apoyo de modificación ya que la enmienda presentada por el Sr. Carro hacía referencia a la *igual oportunidad* pero no a *mérito y capacidad*.

Esta inclusión por la Ponencia, de las referencias al mérito y la capacidad, fue discutida desde posturas contrapuestas en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas<sup>205</sup>. En líneas generales el debate se centró en la oportunidad de incluir los principios de mérito y capacidad en el artículo encargado de regular el acceso a los cargos o funciones públicas, o si era más conveniente, su introducción en el artículo encargado de la administración pública.

El diputado Fajardo Spínola en representación del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, solicitó la supresión de las expresiones *mérito y capacidad* que la Ponencia había añadido al texto del anteproyecto al artículo 23.<sup>206</sup> Al entender que el apartado 2

---

<sup>204</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* núm. 82, correspondiente al día 17 de abril de 1978, recogido en *Constitución Española, ob.cit.*, pág. 503.

<sup>205</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión número 9, correspondiente al día 22 de mayo de 1978, *Constitución Española...*, *ob.cit.*, Tomo I, págs. 1113 a 1117.

<sup>206</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, de 22 de mayo de 1978, pág. 2574. “Nosotros pensamos que la expresión “funciones y cargos públicos” en varios artículos de esta Constitución no está exclusivamente referida en sentido estricto; es decir, a la función pública en sentido profesional, en el sentido de servidores públicos... la Ponencia con esta inclusión parcial (que es precisamente la enmienda del Sr. Carro en la que se hace referencia al deseo de incluir el principio de igualdad de oportunidades), da la razón por la cual no aceptando el término igualdad de oportunidades, sin embargo trata de resumirlo con la expresión “mérito y capacidad”. Ese término de la igualdad de oportunidades tiene reminiscencias para nosotros en una serie de instituciones, y aunque se decía que se trataba de proceder a una igualdad jurídica de todos, en cambio encubría una desigualdad generalizada. Nosotros creemos que su aceptación parcial no es motivo suficiente para incluir este término de “mérito y capacidad”. En primer lugar, porque en lo que se refiere al acceso a cargos y funciones públicas, tanto en el sentido de acceso de la clase política a puestos electivos o de confianza, como al acceso de los funcionarios (entendiendo en el sentido de profesionales de un determinado estatuto público) a la función pública, en el derecho comparado, en distintas Constitucionales tan aludidas aquí, no se suele hacer mención a este

recoge la intencionalidad de los redactores iniciales del texto de regular sufragio activo, como reverso de su apartado 1 en que se recoge el sufragio en sentido pasivo, y no la regulación del acceso a la función pública. Argumentó, que introducir las expresiones *mérito* y *capacidad* en la redacción de este artículo, no era oportuna por las reminiscencias que tenían esos conceptos y por no contar con equivalente en las Constituciones de nuestro entorno. Proponiendo que estos principios se incluyeran en el artículo de la Constitución que regulara la función pública, para evitar que el *criterio de mérito y capacidad pueda ser extendido a cargos de confianza, incluso a cargos electivos*.

Le contestó en nombre de la Ponencia Rodrigo Pérez-Llorca, quien aceptó la supresión de la frase *según su mérito y su capacidad*, proponiendo a la Comisión que la misma figurara en la parte de la Constitución que trata de este problema, en la relativa al acceso a la función pública.<sup>207</sup>

De esta forma el apartado 2 del artículo 23 quedó sin enmiendas al ser admitida por la Ponencia la supresión del inciso. Efectuada la votación del artículo 23 en su conjunto,

---

*concepto de “mérito y capacidad”, no suele entrar en tanto detalle. Podría citar el artículo 5º. De la Constitución holandesa, o el artículo 11, apartado 9, de la Constitución sueca, donde en ninguno de los casos se entra en tanto detalle de mérito y capacidad. No sé si será un defecto, que se arrastra de otros momentos, el tratar de institucionalizar el mérito en este país. En todo caso, lo que aquí venimos a decir brevemente es que nos parece para el sentido común de ese artículo, inoportuno el mantenimiento de la expresión mérito y capacidad. Y no porque dudemos que el acceso a la función pública, en el sentido estricto del término, en el sentido de funcionarios o servidores públicos, deba merecer otro requisito para la consideración de quiénes son capaces de acceder a la función pública, a la participación directa y funcional en los poderes públicos, sino porque pensamos, por un lado, que para el acceso a la función pública deberán precisarse, tal vez en un Estatuto de la Función Pública, como indica la Constitución en algún artículo en una Ley Orgánica de la función Pública, los distintos requisitos de selección de personal. Por otro lado, ... porque se abre la puerta de que este criterio de mérito y capacidad pueda ser extendido a cargos de confianza, incluso a cargos electivos. Pero si hacemos referencia al artículo 97.3 de esta misma Constitución, donde “función” y “cargo público” se emplean para un Ministro o para la función de un Director general, entonces podríamos pensar, por ejemplo, que para acceder a Ministro o Director general, tal vez habría que se Abogado del Estado, habría que pertenecer a algún Cuerpo elitista de la función pública, o tal vez habría que empezar desde ahora a preparar unas oposiciones de un amplio temario...”*

<sup>207</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, de 22 de mayo de 1978, pág. 2575, apuntando que “En cualquier caso, quiero recordar que la inclusión de este precepto no obedecía a ninguna reminiscencia del estado de obras, sino inspiración directa del precepto literal de la Constitución de 1931.”

éste fue aprobado por 33 votos a favor y ninguno en contra, con una abstención. Quedando redactado como sigue:

*“2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”*

La redacción dada al artículo 23 por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, fue aprobada sin debate por el Pleno del Congreso de los Diputados, por 293 votos a favor y una abstención<sup>208</sup>.

En su tramitación en el Senado, el artículo 23 fue objeto de 6 enmiendas<sup>209</sup>. Cuatro al primer apartado formuladas por Sánchez Agesta –Enmienda número 324–, por el Grupo Progresista y Socialistas Independientes –Enmienda número 21–, por Xirinacs Damian –Enmienda número 458– y por Ollero Gómez (Enmienda número 590). Al apartado segundo formularon enmiendas Pelayo Luque –Enmienda número 840– y Pérez Pérez –Enmienda número 841–; sin embargo, ninguna de ellas fue debatida al ser retiradas en la Comisión de Constitución.<sup>210</sup>

### **1.1.3. El mérito y la capacidad en el debate constituyente.**

Con estos antecedentes, al debatirse el texto del artículo 95 –actual 103.3 CE– por el diputado Cisneros Laborda, en nombre de la UCD, se recordó la remisión que se había hecho de las expresiones *mérito y capacidad* al capítulo o parte relativa a la función pública, manifestando que por parte del diputado Meilán Gil se estaba terminando la redacción de una enmienda *in voce* para recoger dicho acuerdo<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión plenaria celebrada el día 7 de julio de 1978, Sesión Plenaria número 35.

<sup>209</sup> Puede consultarse en *Constitución Española...*, ob.cit., Tomo III, págs. 2665 y ss.

<sup>210</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, correspondiente a la Comisión de Constitución, sesión número 6, celebrada el día 25 de agosto de 1978, págs. 1882 y ss.

<sup>211</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión número 81, correspondiente al día 6 de junio de 1978, “*Constitución Española...*”, ob.cit., Tomo II, pág. 1332. “*Señor Presidente, como S.S. recordará, con ocasión del*

De esta forma presentó una enmienda transaccional la UCD defendida por Meilán Gil, quien explicó las razones por las que se debía introducir en el debate la cuestión del *mérito y la capacidad*, pues consideraba que estos principios tenían una significación precisa y era necesaria su plasmación en la constitución por su significación.<sup>212</sup>

En el debate de la referida enmienda, el Grupo Socialista representado por Martín Toval, puso en cuestión la corrección técnica de la misma. Tras indicar que su planteamiento iba a ser técnico y no político, matizó que “... *no puede entenderse que el mérito sea una condición de acceso a la función pública. En todo caso, podría entenderse más correctamente que sería una condición de promoción*”<sup>213</sup>. En concreto,

---

*debate del artículo, quiero recordar, 23, referido al derecho de participación, este Grupo y la Comisión aceptó en su conjunto una enmienda postulada por el Grupo Parlamentario de Socialistas del Congreso en cuya virtud se suprimió de dicho artículo 23.2, un inciso en que se aludía a los principios de “mérito y capacidad” como determinantes o modulantes de las condiciones de igualdad para las mismas funciones y cargos públicos en razón, según la exposición del representante socialista, creo recordar, señor Fajardo, en aquella ocasión de que la inserción sistemática de dichos principios, la mención del mérito y capacidad en aquel punto no era oportuna, y que en todo caso habría de considerarse su inclusión en la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos, en tal sentido, el señor Meilán está terminando la redacción de una enmienda “in voce” que propondrá a la consideración de esta Comisión recogiendo aquel implícito acuerdo.”*

<sup>212</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión número 81, correspondiente al día 6 de junio de 1978, “Constitución Española...”, ob.cit., Tomo II, pág. 1333. “... En este sentido creo que, en contra de lo que decía el señor Peces-Barba, el principio aporta algo. El principio tiene un “pedigree” no malo. Estaba en la Constitución de la República de 1931, y entiendo que no es precepto que se haya quedado anclado en los años 30. Creo que el Estatuto futuro tiene mucha virtualidad. Creo que, al subrayar estas ideas del “mérito y capacidad”, se está hablando no de viejas concepciones, ni siquiera tampoco de la pura meritocracia; se está hablando de algo tan grato a unos oídos modernos como es la igualdad ante la ley. En este sentido, poner como principio en la Constitución que el acceso a la función pública –incluso se podría ampliar a la promoción- tenga como norte el mérito y la capacidad, creo que es, ni más ni menos, hacer justicia a este principio de igualdad ante la ley, y principio de justicia y de igualdad que cero son gratos a los oídos de hoy, y me parece que especialmente gratos a los oídos de la oposición.”*

<sup>213</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión número 81, correspondiente al día 6 de junio de 1978, Constitución Española..., ob.cit., Tomo II, pág.1333. “Por tanto, la redacción es poco afortunada. Tampoco se salva, creo, la cuestión, poniendo “acceso y promoción” a las del “mérito y capacidad”. Es obvio que, tanto en las de acceso como la promoción, existen otros condicionamientos y principios en la función pública moderna, no en la función pública del siglo pasado, sino en la moderna, para deber ser tenidas en cuenta, de tanta importancia o más que éstas que aquí se ponen. La referencia genérica al Estatuto de la función pública, al Estatuto de los funcionarios públicos, es suficiente..... Entiendo, si bien es cierto que en su momento quedó pendiente esta cuestión para su posible inclusión o tratamiento en este artículo 94,*



indicó que tanto en el acceso como en la promoción, existen otros principios en la función pública moderna, no en la función pública del siglo pasado, sino en la moderna, que debían ser tenidas en cuenta, de tanta importancia o más que éstas que aquí se exponen.

Finalmente, Fraga Iribarne en turno a favor de la enmienda transaccional señaló que las nociones de *mérito y capacidad* eran “...ideas indiscutibles y que, en mi opinión, deberían estar escritas en letras de oro en todas las partes que regulan la vida social...”.<sup>214</sup>

Finalmente el artículo 95.3 –que pasó a ser el 96.3 tras su aprobación en el Pleno del Congreso y en su redacción final paso a ser el 103– fue aprobado en el Pleno del Congreso por 259 votos a favor, tres en contra y cuatro abstenciones, quedando incorporada la mención a la expresión *mérito y capacidad*<sup>215</sup>. Así el texto del artículo 96.3 CE quedó redactado como sigue:

*“La ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las condiciones del ejercicio de derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones.”*<sup>216</sup>

Respecto a la tramitación en el Senado del texto del artículo 96 –que pasará a ser el artículo 103 en su redacción final– cabe señalar, que fueron seis las enmiendas

---

*técnicamente no hace nada para mejorar el apartado 3 del artículo 95. En todo caso, introduce elementos de confusión con su actual redacción, e incluso un poco en la idea que se ha seguido últimamente, no sé si también como añadido a esta enmienda “in voce”, al referirse al elemento de promoción cuanto que elemento de mérito y capacidad sería insuficiente para delimitar constitucionalmente las condiciones fundamentales de igual acceso y promoción a la función pública.”*

<sup>214</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión número 81, correspondiente al día 6 de junio de 1978, “*Constitución Española...*”, *ob. cit.*, Tomo II, pág.1334.

<sup>215</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión plenaria celebrada el día 13 de julio de 1978, Sesión Plenaria número 38.

<sup>216</sup> *Boletín Oficial de las Cortes de 24 de julio de 1978*, recogido en “*Constitución Española...*”, *ob. cit.*, Tomo II, pág. 2592.

presentadas<sup>217</sup>. Estas enmiendas no introducían novedades respecto al objeto de nuestro estudio. El apartado tercero del artículo, en relación con el acceso a las funciones públicas, no suscitó controversias en el Senado, una vez incorporada por el Congreso la referencia a los *principios de mérito y capacidad* en su redacción. Únicamente cabe destacar la intervención del Senador Villar Arregui –enmienda 66<sup>218</sup>–, quien pretendió, sin éxito, sustituir la expresión *principios* por la de *criterio*”, en relación a la mención *acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad* aunque fue una enmienda puramente gramatical, como afirmó su proponente, no suscitó mayor controversia y fue retirada por el propio Senador antes de pasar a su votación.

En conclusión, incorporada la referencia a los principios de mérito y capacidad en el Congreso, el artículo 96.3 –actual 103– relativo al acceso a los empleos públicos, no suscitó más controversia en su tramitación en el Senado y no se introdujeron cambios en su redacción final.

Efectuada la votación del artículo 96 por el Senado, del texto del Congreso, éste fue aprobado por unanimidad, con 25 votos, quedando así:

*“La ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones”*<sup>219</sup>

En el Senado sólo se introdujo un matiz y se sustituyó *las condiciones* por *las peculiaridades* en ejercicio del derecho a la sindicación de los funcionarios públicos. De estos debates se evidencia la desconfianza de todos los partidos políticos respecto a los

---

<sup>217</sup> Puede consultarse en “*Constitución Española...*”, *ob. cit.*, Tomo II, págs. 2592 y ss.

<sup>218</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, correspondiente a la Comisión de Constitución, celebrada el día 6 de septiembre de 1978, p. 2356. Puede consultarse en “*Constitución Española...*”, *ob. cit.*, Tomo II, págs. 3940 y ss.

<sup>219</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, correspondiente a la “Comisión de Constitución, celebrada el día 6 de septiembre de 1978, p. 2357. Puede consultarse en “*Constitución Española...*”, *ob. cit.*, Tomo II, pág. 3941.

cuerpos superiores de funcionarios. Situándose en el centro del debate político la cuestión del acceso a los cargos y funciones públicas. Tras la dictadura, los partidos políticos recientemente legalizados, parecían desconfiar de los grandes cuerpos de funcionarios heredados del sistema anterior, dada la afinidad y compromiso de gran parte de los miembros de estos cuerpos con el propio régimen franquista.

## **1.2. La cuestión directiva en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1978**

Si la cuestión de la *dirección pública* no tuvo reconocimiento expreso en la Constitución de 1978, tampoco durante los primeros años de su vigencia tuvo reconocimiento normativo. Todas las fuerzas políticas en el gobierno tanto central, autonómico o local, con independencia de su color, optaron por mantener nuestra tradición administrativa asentándose la cultura de la confianza política en la selección o provisión del personal a ocupar los puestos de vértice de las estructuras administrativa.

De esta forma, ni la reforma de la legislación funcionarial a través de la Ley 30/1984, ni tampoco las primeras leyes de función pública de las comunidades autónomas o la propia legislación básica local aprobada en 1985, regularon la función directiva en el sector público español. En esos momentos la dirección de nuestras administraciones era ejercida por los partidos políticos que gobernaban la institución. En la administración pública existían puestos de naturaleza política, de provisión exclusiva por criterios de confianza política y puestos de naturaleza funcionarial, que podían proveerse por un sistema próximo al de confianza política como es la libre designación, quedando un pequeño resto para su provisión por concurso.

Tras la aprobación de la Constitución, en un primer momento, se cuestionó tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, si el derecho a acceder a la función pública era un derecho fundamental. La cuestión que se planteaba era si el derecho a acceder en condiciones de igualdad –garantizado por el artículo 23.2 CE– era de aplicación exclusiva a los cargos públicos de carácter político representativos, y por tanto, debía

excluirse de la máxima protección constitucional el acceso a los puestos integrados en la función pública profesional al estar regulada esta cuestión en el artículo 103 CE.

En esta tensión, a partir de 1978 con el objeto de instalar el sistema de confianza política en la designación de los titulares de los puestos situados en la vértice de la estructura administrativa, se opta por diferenciar dos sistemas de nombramiento: uno para los *altos cargos* por designación política; y otro, para los *directivos funcionariales* para los que se generaliza el sistema de la libre designación.

Analizamos seguidamente las interpretaciones realizadas por la doctrina y la jurisprudencia constitucional a estas cuestiones tras la aprobación de la Constitución de 1978. La respuesta a estas cuestiones ha determinado de una u otra forma la configuración actual del personal directivo en nuestras Administraciones locales.

### **1.2.1. La delimitación del concepto de *cargos* y *funciones* públicas tras la Constitución.**

Tras la aprobación de la Constitución, fruto del debate suscitado en la *Comisión de Constitución y Libertades Públicas* del Congreso de los Diputados durante la elaboración de los artículos 23.2 y 103.3 CE, y la redacción dada finalmente a estos preceptos constitucionales, cuestionaban en un primer momento, tanto la doctrina como la jurisprudencia, si el derecho a acceder en condiciones de igualdad que el artículo 23.2 CE garantizaba, se refería únicamente a los cargos públicos de carácter político representativos, y excluía, por tanto, el acceso a los puestos integrados en la función pública profesional.

En este sentido GARRIDO FALLA<sup>220</sup>, al estudiar la exégesis del artículo 23.2, consideró que en la Constitución vigente puede entenderse que *las funciones y cargos*

---

<sup>220</sup> GARRIDO FALLA, F. (1985), *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, pág. 524.

*públicos* a los que se refiere el artículo 23.2 CE son distintas y no incluyen los puestos de la función pública profesional que se contemplan en el artículo 103.3 CE.

Para PULIDO QUECEDO<sup>221</sup>, es incuestionable que con la utilización de *cargos y funciones públicas* en el seno de la Comisión de Constitución y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, se quería identificar a los cargos de naturaleza política en sentido amplio. Basándose en la intervención en la Comisión del Sr. FAJARDO SPÍNOLA, considera que, al conseguir la supresión de la expresión *mérito y capacidad* del texto del artículo 23.2 –introducido por la Ponencia–, con el argumento de que el precepto incluía exclusivamente a los cargos electivos y a los cargos de confianza; no cabía ubicar la materia funcionarial junto a la participación política. Aunque la Comisión suprimiera del artículo 23.2 CE los principios de mérito y capacidad, y con la reserva de que la expresión se llevase expresamente al artículo referente a la función pública profesional, conduce al autor a considerar que, para los redactores de la Constitución, el artículo 23 CE alude exclusivamente a los cargos de naturaleza política, excluyendo a los de naturaleza funcionarial al estar incluidos en el artículo 103 de la norma constitucional.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tras algunos pronunciamientos en los que parecía entender que, este derecho interpretado a la luz de los Pactos Internacionales sobre Derechos Fundamentales suscritos por España, hacía referencia exclusivamente a los cargos y funciones representativas, a las que se llega por procedimientos electivos<sup>222</sup>, ha ido consolidando una doctrina reiterada en

---

<sup>221</sup> PULIDO QUECEDO, M. (1992), *El acceso a los cargos y funciones públicas: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Cívitas, Madrid, págs. 51 y ss.

<sup>222</sup> Entre otras, STC 23/1984, de 20 de febrero, recurso de amparo número 35611983, interpuesto contra acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Oviedo en 14 de diciembre de 1982, sobre proclamación del actor para candidato a Diputado segundo –Caso Diputado de la Junta de Gobierno de Abogados de Oviedo–. En el Fundamento Jurídico 4, determina que:”4. *La demanda considera vulnerado, en primer lugar, el artículo 23.2 de la Constitución que establece el derecho de acceso a los cargos públicos, lo que plantea el problema previo de determinar si los cargos de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Oviedo pueden incluirse entre los que contempla el mencionado precepto constitucional. [...]Para delimitar el alcance del derecho de acceso a los cargos públicos hemos de interpretar el artículo 23.2 de la Constitución de acuerdo con el criterio que establece el artículo 10.2 de la misma, es decir, “de conformidad con la Declaración Universal de Derechos*

numerosísimas sentencias<sup>223</sup>, en la que extiende la protección de este derecho fundamental a los cargos y funciones de otro orden, siempre que se trate de cargos y funciones públicas.

Esta extensión del ámbito protegido por el derecho fundamental no significa que el Tribunal Constitucional no haya establecido diferencias importantes entre estas dos vertientes del derecho contenidas en el artículo 23 CE. Diferencias que se concretan en la diferente protección que dispensa la Constitución a los cargos representativos y a los no representativos o funcionariales<sup>224</sup>. De la abundante jurisprudencia del Constitucional se desprende que no tiene el mismo contenido el derecho a acceder a las funciones o cargos públicos, cuando el *acceso* se refiere a los cargos funcionariales, que cuando hace relación a cargos que se alcanzan a través de la elección popular y tienen, por tanto, naturaleza representativa.

Según esta jurisprudencia, el artículo 23.2 CE, al diferenciar entre *cargos y funciones*, está distinguiendo entre cargos de representación política, por una parte, y entre puestos de índole funcional, por otra<sup>225</sup>. Si bien no es el objeto de nuestro estudio el examen

---

*Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España". En este sentido, debe señalarse que el artículo 22.1 y 2 de la mencionada Declaración establece [...] La lectura de los preceptos transcritos, acredita que el derecho de acceso a los cargos públicos que regulan el artículo 23.2, interpretado en conexión con el 23. 1 y de acuerdo con tales preceptos, se refiere a los cargos públicos de representación política, que son los que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución - Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias-." (FJ 4º)*

<sup>223</sup> Así, entre otras, SSTC 42/1981, 5/1983, 10/1983, 75/1983, 21/1984, 5/1986, 148/1986, 176/1986, 99/1987, y otras muchas que les siguen.

<sup>224</sup> Véase la STC 24/1990, de 15 de febrero, Recursos de amparo acumulados núms. 2552/1989 y 2573/1989, promovidos, el primero, por Centro Democrático y Social, y el segundo, por el Partido Socialista Obrero, ambos respecto de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, de 1 de diciembre de 1989, por la que se anularon las elecciones generales celebradas en la circunscripción de Murcia el 29 de octubre de 1989, donde se distingue con claridad que el ámbito de protección del artículo 23.2 CE va referido a cargos representativos y a cargos *funcionariales* o, más ampliamente, *no representativos*.(FJ 2º)

<sup>225</sup> Entre las primeras sentencias la STC 86/2004, de 10 de mayo, recurso amparo caso demanda contra la Universidad Jaume I de Castellón sobre pruebas selectivas para periodista, FJ 4º, "*las funciones públicas englobadas en la protección que dispensa el artículo 23.2 CE son aquellas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del artículo 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración... mediante una relación de servicios de carácter estatutario (tal y como se encargó de precisar la STC 99/1987)*".

del acceso al llamado *cargo público representativo* –ampliamente desarrollado por el Tribunal Constitucional<sup>226</sup>– sino la otra vertiente del derecho reconocida en el artículo 23.2 CE –esto es, la referida a cargos *funcionariales* o, más ampliamente, a *cargos no representativos*–, se hace necesario fijar las diferencias entre estas dos vertientes del artículo constitucional para una mejor comprensión del precepto.

El Tribunal Constitucional ha entendido que en el artículo 23, en cuyo número 2 se distinguen *funciones* y *cargos* públicos, se reconocen, de un lado, el derecho a acceder a puestos funcionariales a través de los cuales se despliega un aspecto de la participación de los ciudadanos en las instituciones públicas y que tienen su conexión propia en los principios que, según el artículo 103 de la Constitución, deben regir la organización y funcionamiento de la Administración y, de otro lado, los derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el artículo 1 de la Constitución<sup>227</sup>: el derecho al sufragio activo y pasivo.

Deslindar las *funciones* de los *cargos públicos*, nos permite diferenciar los dos grandes campos materiales en que se proyecta el artículo 23.2 CE y que actúan, dentro de la sistemática constitucional, en dos direcciones separables. El primero, abarca la función pública, es decir, los cargos funcionariales o cargos no representativos<sup>228</sup> y obliga a relacionar sistemáticamente el segundo apartado del artículo 23 CE con el artículo 103.3 CE, que contiene un mandato al legislador para que regule el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Por otra parte, el segundo campo

---

<sup>226</sup> Entre otras, STC 23/1984, de 20 de febrero. Posteriormente deben consultarse las SSTC 71/1989, de 20 de abril, FJ 2º, y 24/1990, de 15 de febrero. Sobre el *ius in officium* que el artículo 23.2 CE configura para los cargos representativos, véanse las SSTC 161/1988, de 21 de octubre, y 181/1989, de 3 de noviembre.

<sup>227</sup> STC 71/1989, de 20 de abril, recurso de amparo núm. 1.096/1987, contra Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Burgos de 23 de junio de 1987, confirmado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos de 14 de julio de 1987, sobre proclamación de candidatos electos como Concejales del Ayuntamiento de Burgos. (FJ 3º)

<sup>228</sup> Este ámbito material protegido por el artículo 23.2 CE fue inicialmente negado por la doctrina, representada por GARRIDO FALLA, F.: “Comentario al artículo 23.2”, en GARRIDO FALLA (dir.) (1985), *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, pág. 452; incluso el Tribunal constitucional manifestó una posición vacilante como reconoce en la STC 24/1990, de 15 de febrero (FJ 2º).

del precepto incluye los cargos de representación política y debe integrarse, con el primer apartado del artículo 23 CE.<sup>229</sup>

Si bien el concepto de *funciones* presenta todavía hoy problemas de definición, el de *cargos públicos* ha quedado mucho más acotado a través del criterio según el cual, a los efectos del artículo 23.2 CE, sólo son *cargos públicos* representativos aquellos cuya procedencia es directa de la elección popular<sup>230</sup>, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección por los ciudadanos. Por el principio democrático, se produce una conexión necesaria e inmediata entre representación y elección popular<sup>231</sup>, siendo el único límite admisible que este acceso se realice en *condiciones de igualdad*, recogido en el propio artículo constitucional. Mediante esta argumentación, en el ámbito de los cargos públicos, el artículo 23.2 CE se convierte en una específica garantía constitucional del derecho electoral pasivo o del *derecho de sufragio pasivo*, tal y como ha declarado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional<sup>232</sup>.

En estos casos, la protección dispensada por el artículo 23.2 CE tiene una especial trascendencia, ya que la violación del derecho a acceder y ejercer la función y el cargo representativo afecta también indirectamente al cuerpo electoral, cuya voluntad representa. De ahí la especial trascendencia, no sólo para proteger el derecho, sino también para asegurar la función representativa y el principio democrático de corregir las perturbaciones, limitaciones o impedimentos que sufra el cargo electo en el uso legítimo de su función representativa<sup>233</sup>.

---

<sup>229</sup> La STC 21/1984, de 16 de febrero afirma expresamente que el artículo 23.2 CE, “*cuando trata de cargos representativos libremente elegidos en las elecciones periódicas, se conecta con el artículo 23.1*” (FJ 4º).

<sup>230</sup> Con lo cual el objeto del derecho, en el ámbito de los cargos representativos, abarcará en nuestro sistema constitucional a los parlamentarios de las dos Cámaras que componen las Cortes Generales, a los diputados de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y a los cargos electos de las entidades locales: concejales de los Ayuntamientos y diputados provinciales.

<sup>231</sup> STC 10/1983, de 21 de febrero, *cit.* FJ 2º.

<sup>232</sup> SSTC 43/1983, de 25 de mayo, FJ 1º; 28/1986 de 20 de febrero, FJ 2º; 76/1987, de 25 de mayo, FJ 4º; 78/1987, de 26 de mayo, FJ 3º; 168/1989, de 19 de julio, FJ 6º.

<sup>233</sup> STC 163/1991, de 18 de julio, Recurso de amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo, por vulneración del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE en cuanto limita indebidamente el ejercicio del derecho del recurrente en tanto que miembro electivo de la Corporación Provincial. (FJ 4º).



Sin embargo, en relación a la función pública, el Tribunal Constitucional, ha entendido que el artículo 23.2 CE al reconocer a los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas con los requisitos que señalen las leyes, concreta el principio general de igualdad en el ámbito de la función pública<sup>234</sup>. No confiere derecho sustantivo alguno a la ocupación de cargos ni a desempeñar funciones determinadas ni siquiera el derecho a proponerse como candidato a las mismas<sup>235</sup>, sino que garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio<sup>236</sup>.

Para los cargos no representativos, por tanto, el principio de igualdad debe ponerse en necesaria conexión con los principios de *mérito* y *capacidad*<sup>237</sup>. En cualquier caso, esta aplicación del artículo 23.2 de la CE al acceso a las funciones públicas no ha sido objeto de una especial justificación por el Tribunal Constitucional; por vez primera, en la *STC*

---

<sup>234</sup> SSTC 50/1986, de 23 de abril, FJ 4º; 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 9º; 93/1987, de 9 de diciembre, FJ 5º; 200/1991, de 13 de mayo, FJ 2º; 293/1993, de 18 de octubre, FJ 4º, y 353/1993, de 29 de noviembre, FJ 6º, por todas).

<sup>235</sup> SSTC 50/1986, FJ 4º; 200/1991, FJ 2º

<sup>236</sup> SSTC 193/1987, FJ 5º; 47/1990, FJ 6º

<sup>237</sup> Entre otras, SSTC 193/1987, de 9 de diciembre, y 67/1989, de 18 de abril. Sobre esta última, véase el comentario de E. GARCÍA TREVIJANO (1990), “Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública”, en *RAP*, núm. 121, págs. 247 y ss., donde da noticia que la doctrina emanada de la STC 67/1989 ha fundamentado la *revisión de oficio* (ex artículo 109 LPA) de tres resoluciones administrativas, de 22 de diciembre de 1988, del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se aprobaron las bases de convocatoria de diversas plazas funcionariales. La referencia a los principios de *mérito* y *capacidad* como *parámetros* o *criterios* para acceder a un cargo público fue objeto de *viva* discusión en el debate constituyente. En efecto, la Ponencia constitucional, recogiendo la enmienda formulada por el diputado *Carro Martínez*, modificó el tenor del texto del artículo 23.2 del Anteproyecto constitucional, incorporando las expresiones *mérito* y *capacidad*. (Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, *según su mérito* y *capacidad*, con los requisitos que señalen las leyes.) La introducción de estas expresiones dio lugar a un vivo debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. Así, el diputado Fajardo Espínola solicitó —con éxito— la supresión de las expresiones *mérito* y *capacidad*, que fueron trasladadas al actual artículo 103 CE, al aceptar la Ponencia su enmienda. En nombre de la misma le contestó el señor Pérez Llorca, quien, respondiéndole, pues, en su intervención anterior, se había referido a los principios de mérito y capacidad como significativos en un período histórico calificado de “estado de obras” o “estado de la obra”: “*Quiero recordar —señaló— que la inclusión de este precepto no obedecía a ninguna reminiscencia del Estado de obras, sino inspiración directa del precepto literal de la Constitución de 1931.*” El debate puede consultarse en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 9, correspondiente al día 22 de mayo de 1978.

42/1981<sup>238</sup>, estimó aplicable el artículo constitucional al acceso a las funciones públicas sin un razonamiento justificativo; posteriormente, también de pasada, en la *STC 10/1983*<sup>239</sup>, consideró que el derecho previsto en el artículo 23.2 CE “... *protege a los cargos y funciones públicos de cualquier género y no sólo a los titulares de funciones representativas...*”, y a partir de ahí, continúa con la doctrina reiterada en numerosas sentencias<sup>240</sup>, en que entiende la protección constitucional es aplicable también a los cargos y funciones de otro orden, siempre que se trate de cargos y funciones públicas.

Sin embargo, hay que indicar que de las sentencias que se citan, como ejemplo de esa doctrina en ninguna de ellas<sup>241</sup>, a excepción de la *STC 148/1986*<sup>242</sup>, se alude directamente a los cargos funcionariales, y aunque guarda conexión directa con la problemática señalada, no se adentra en el fundamento mismo de la aplicación del artículo 23.2 CE a los cargos y puestos funcionariales.

En este sentido, tal y como señala acertadamente BELADIEZ ROYO<sup>243</sup>, el fundamento de la proyección y aplicación del artículo 23.2 CE a los cargos y puestos funcionariales

---

<sup>238</sup> *STC 42/1981*, de 22 de diciembre, recurso de inconstitucionalidad núm. 221/81, promovido en 29 de julio de 1981 por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra el artículo 13.2.y disposición transitoria segunda, apartado primero, de la Ley de la Generalidad de Cataluña, núm. 3/81, de 22 de abril, sobre Bibliotecas.

<sup>239</sup> *STC 10/1983*, de 21 de febrero, Recurso de amparo núm. 144/1982, contra la Sentencia dictada por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, por la que desestimó el recurso contencioso electoral promovido por los mismos contra acuerdos de la Junta Electoral de Zona de Madrid que, admitiendo su baja del Partido Comunista de España, les destituyó del cargo de Concejales del Ayuntamiento de Madrid

<sup>240</sup> Así, entre otras, SSTC 5/1983, 10/1983, 21/1984, 5/1986, 148/1986, 176/1986.

<sup>241</sup> Así las SSTC 5 y 10/1983 se refieren al cese de concejales, y la *STC 21/1984* a la proclamación de senador electo en elecciones generales; es decir, en los tres supuestos se trató de cargos inequívocamente electivos, mientras que la *STC 5/1986* ninguna relación guarda con la problemática del artículo 23.2 CE, al abordar en concreto un problema de tutela judicial efectiva por relación a una sentencia laboral.

<sup>242</sup> *STC 148/1986*, de 25 de noviembre, enjuició el acceso directo de los profesores agregados de Universidad a plazas de catedrático, estudiando la integración de los profesores agregados de Universidad en el Cuerpo de Catedráticos, integración que los recurrentes consideraba lesiva del artículo 23.2 en relación con el artículo 14 CE.

<sup>243</sup> BELADIEZ ROYO, M. (2009), “Artículo 23.2: El derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas”, en *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Casas Baamonde, M. E., Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), Fundación Walters Kluwer, Madrid, 2009, pág. 578.

no encuentra una expresa justificación en la jurisprudencia constitucional. A diferencia de la multitud de decisiones del Tribunal Constitucional que sí han entrado a razonar con convicción y consistencia la estricta sujeción del derecho fundamental que sanciona el artículo 23.2 CE a los cargos y funciones políticos de carácter representativo o electivo del estado y de los entes territoriales que lo componen.

### **1.2.2. La designación de los directivos públicos: altos cargos y directivos funcionariales.**

Como la Constitución no se refiere expresamente al personal directivo en las administraciones públicas, la configuración del modelo de dirección pública dependerá de la normativa de desarrollo, en nuestro caso de la normativa local.

A partir de 1978, para el desarrollo legislativo de la dirección pública de las administraciones españolas, se recuperaban los dos modelos ya conocidos de directivos públicos: el modelo de dirección pública legado de la Dictadura, -los directivos se proveían principalmente entre funcionarios de los cuerpos de élite de la Administración que habían mostrado su adhesión-; y el modelo politizado de ocupación de los puestos directivos de la administración pública, también heredado del sistema político liberal español del siglo XIX y principios del XX, y que dio lugar al asentamiento de una cultura clientelar y patrimonial del Estado.

El legislador opta por diferenciar dos sistemas de nombramiento, uno para los *altos cargos* por designación política y otro, para los *directivos funcionariales* utilizando el sistema de la libre designación. El objetivo era mantener el sistema de confianza política que permita la designación con total libertad política de los titulares de los puestos situados en el vértice de la estructura administrativa.

Como resume JIMÉNEZ ASENSIO<sup>244</sup>, a partir de 1978 se implanta el sistema de confianza política para la designación de los *altos cargos*, en el que el único requisito

---

<sup>244</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R: “Los directivos públicos en España...”, *ob. cit.*, pág. 383.

no escrito, para proveer esos puestos directivos –y también para su cese– era el aval político que dispusiera la persona designada para el órgano que procediera al nombramiento. No se requería acreditar nada más ni experiencia profesional, ni competencias específicas, ni siquiera titulación alguna. En los puestos de mando de la función pública, el sistema era diferente, la profesionalización entendida como garantías de acceso por mérito y la inamovilidad, hacía que los puestos directivos *funcionariales* se cubrieran entre funcionarios públicos; por lo que allí se implantó con marcados precedentes en la legislación funcional de 1964 el conocido sistema de libre designación.

De esta forma los puestos directivos con la condición de *alto cargo*, son nombrados y cesados por el sistema de confianza política, sin necesidad de acreditar experiencia profesional ni titulación alguna pudiéndose nombrar a un cargo público, con el único requisito de contar con afinidad política o personal necesaria con el responsable de su nombramiento.

Para los puestos directivos de la *función pública*, por su parte, se establece un sistema diferente, pero con el mismo resultado. Las garantías de mérito, capacidad e igualdad en el acceso, la profesionalización y la inamovilidad establecidas para el personal funcionario obligan a que los puestos directivos funcionariales se cubran entre los propios funcionarios públicos. De esta forma los funcionarios de carrera, al haber superado unas pruebas selectivas genéricas para acceder a la administración en el grupo de titulación superior, ya habían demostrado capacidad suficiente para ocupar los puestos directivos, situados en el vértice de la propia administración para la que trabaja. Con los precedentes en la legislación funcional de 1964, para la selección de los niveles directivos a ocupar por funcionarios, se estableció el conocido *sistema de libre designación*.

La libre designación, permite mantener la discrecionalidad en el sentido de que se rige exclusivamente por criterios de confianza política; eso sí, sólo entre un grupo cerrado de aspirantes, los funcionarios públicos, que además cuenten con los requisitos exigidos

para el desempeño del puesto directivo: una determinada titulación universitaria o la pertenencia a un grupo de clasificación profesional determinado.

Como señala JIMÉNEZ ASENSIO<sup>245</sup>, de una u otra forma se persigue el mismo resultado: la libertad total o casi total, en la elección y el cese de los directivos públicos. Esta solución recuperaba las fórmulas de la España liberal, y regresaba para quedarse, la cultura patrimonial del Estado asentada en el sistema político de la Restauración, que hundía sus raíces en la España isabelina.

La opción por la confianza política, además, se legitima en el principio democrático de la elección popular. Como argumentaron los primeros liberales españoles y los teóricos del *spoil system* estadounidenses, ganadas las elecciones se cuenta con la legitimidad democrática para poder ocupar los puestos directivos de las administraciones públicas. Lo cual permite conseguir desde un primer momento sintonía política entre los directivos públicos y los responsables del gobierno. De esta forma, la confianza política se convierte en el medio para acceder a un puesto de naturaleza directiva en nuestras administraciones. Durante los primeros años de vigencia constitucional, al menos en lo que se refería a los puestos más relevantes de la Administración, se mantiene en nuestros legisladores una persistente concepción patrimonial de las instituciones públicas.

En resumen, las sucesivas reformas de la función pública de los años 1984 y 1988 no abordaron la problemática de la función directiva, los altos cargos y figuras asimiladas, y fueron considerados puestos de designación política. Tanto la reforma de la legislación funcionarial a través de la Ley 30/1984, como las primeras leyes de la función pública en las Comunidades Autónomas, y la propia legislación básica local, que fue aprobada a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de régimen local, no se ocuparon de la función directiva en el sector público.

---

<sup>245</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R: “Los directivos públicos en España...”, *ob. cit.*, pág. 384.

En cualquier caso, la regulación de la función directiva llega a las administraciones españolas con los procesos de reforma del Poder Ejecutivo y de la Administración del Estado de finales de los años 90 y, más tarde, con el Estatuto Básico del Empleado Público.

### **1.3. Regulación de la dirección pública en la administración: ¿normas de personal o de organización?**

En el funcionamiento de las estructuras de las administraciones públicas españolas, con las excepciones que seguidamente veremos, la figura del directivo público profesional ha estado prácticamente ausente.

La primera vez en que un texto normativo hizo referencia al personal directivo de la Administración pública española fue la Ley de Funcionarios Civiles del Estado del año 1964. Sin embargo, esta referencia fue indirecta, no regulaba al personal directivo, sino que establecía una acción formativa: el *Diploma de Directivos*. Éste habilitaba para acceder a las plazas de mayor responsabilidad del Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado.

Desde 1978 y hasta entrada la década de los 90, junto a la escasa actividad legislativa en la materia y la debilidad del sistema burocrático-funcionarial no se cambia el sistema descrito. Como consecuencia de la STC 99/1987<sup>246</sup> sobre diversos preceptos de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, se modifica la propia reforma a través de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

---

<sup>246</sup> Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 99/1987 de 11 junio, RTC\1987\99. Recurso de inconstitucionalidad promovido por 54 Diputados contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 28-8-1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública: el Tribunal declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 15, párr. 1º, último inciso; 21, párr. 2º, ap. d); 22, párrs. 2º y 3º; 27, párrs. 3º y 4º; 29, párr. 2º, ap. 1) y Disp. Adic. novena, párr. 1º, ap. 4, en lo que se refiere esta última, al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, todos ellos de la citada Ley; Voto particular formulado por el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, al que se adhiere el Magistrado don Jesús Leguina Villa.

De la reforma de la reforma destaca su artículo 20.1 b), el cual se refiere expresamente a los *puestos* de carácter directivo o de especial responsabilidad<sup>247</sup>. Se establece la regla general, por la cual, en el caso de que así lo determine la Relación de puestos de trabajo de la respectiva administración, los puestos de carácter directivo podrán proveerse por el sistema de libre designación:

*“Podrán cubrirse por este sistema [libre designación] aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones. En la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sólo*

---

<sup>247</sup> Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la ley de medidas para la Reforma de la Función Pública, todavía vigente en su artículo 20, respecto a la Provisión de puestos de trabajo, establece dos sistemas para proveer los puestos de trabajo adscritos a funcionarios:

*“a) Concurso: Constituye el sistema normal de provisión y en él se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad.*

*b) Libre designación: Podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones. En la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo. [...]*

*e) Los funcionarios adscritos a un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación podrán ser removidos del mismo con carácter discrecional.*

*Los funcionarios que accedan a un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso, podrán ser removidos por causas sobrevenidas, derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo, realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, o de una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto. La remoción se efectuará previo expediente contradictorio mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, oída la Junta de Personal correspondiente. A los funcionarios afectados por lo previsto en este apartado les será de aplicación lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 21.2, b) de la presente Ley.*

*f) Los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo, salvo en el ámbito de una Secretaría de Estado, de un Departamento ministerial en defecto de aquélla, o en el supuesto previsto en el párrafo segundo del apartado e) del número 1 de este artículo, así como por supresión del puesto de trabajo”.*

*podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo.”*

Esta referencia a los *puestos* de carácter directivo, es importante a efectos de nuestro estudio, ya que nos revela cómo se ha entendido la dirección pública en España. La regulación de la dirección pública en el conjunto de las Administraciones públicas se ha producido a través de las norma de organización administrativa, evitando de esta forma configurar una función directiva diferenciada en el seno de la Administración española.

La cuestión directiva tiene esa doble condición jurídica: afecta, por un lado, a la función pública o al empleo público, como estrato superior de la misma; y, por otro, tiene una dimensión organizativa. Con la Ley 23/1988 se reconoce por primera vez en nuestra legislación general la existencia de puestos de naturaleza directiva en el seno de la función pública, reservando para estos puestos la posibilidad de que fueran cubiertos por el sistema de libre designación entre los propios funcionarios de carrera. A partir de entonces, y a pesar de que la norma sólo daba la posibilidad *–se podrán–*, se convirtió en el criterio general de provisión de los puestos directivos, y así, todos los puestos funcionariales de carácter directivo o de especial responsabilidad de las administraciones públicas españolas, con muy singulares excepciones, se proveerán a través del sistema de libre designación.

Posteriormente el Reglamento de Provisión de 1990<sup>248</sup> introdujo una modalidad de concurso, el *específico*, que podía ser aplicado también para el nombramiento de los

---

<sup>248</sup> Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración del Estado, derogado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo. Establecía su artículo 15, respecto al concurso específico: “1. Cuando en atención a la naturaleza de los puestos a cubrir, así se determine en las convocatorias, los concursos podrán constar de dos fases. En la primera se valorarán los méritos enunciados en los apartados b), c), d) y e) del número 1 del artículo anterior conforme a los criterios establecidos en el mismo. La segunda fase consistirá en la comprobación y valoración de los méritos



puestos de perfil directivo en el seno de la función pública. Sin embargo, en contadas excepciones, el imperio de la libre designación siguió dominando la provisión de puestos de trabajo con perfil directivo en la función pública española.

Con este enfoque general, la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado es la norma que para la Administración del Estado ha concretado sus órganos directivos: *subsecretarios* y *secretarios generales*, *secretarios generales técnicos* y *directores generales*; diferenciándolos de los órganos superiores: *ministros* y *secretarios de estado* (artículo 6.2). En relación a la Administración del Estado en 2006 la Ley 28/2006, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, introduce un régimen de personal directivo profesional para estas entidades públicas, cuestión ésta a la que también nos referiremos en este capítulo.

Excluyendo el ámbito de la administración local, al que nos referiremos más adelante en el siguiente capítulo, no encontramos nuevas referencias legislativas al personal

---

*específicos adecuados a las características de cada puesto. A tal fin podrá establecerse la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas, que deberán especificarse necesariamente en la convocatoria.*

*2. En estos supuestos, en la convocatoria figurará la descripción del puesto de trabajo, que deberá incluir las especificaciones derivadas de la naturaleza de la función encomendada al mismo y la relación de las principales tareas y responsabilidades que lo caracterizan. Asimismo deberá fijar los méritos específicos adecuados a las características de los puestos mediante la delimitación de los conocimientos profesionales, estudios, experiencia necesaria, titulación, en su caso, y demás condiciones que garanticen la adecuación para el desempeño del puesto.*

*3. Las convocatorias fijarán las puntuaciones máximas y mínimas de las dos fases.*

*4. La memoria consistirá, en su caso, en un análisis de las tareas del puesto y de los requisitos, condiciones y medios necesarios para su desempeño, a juicio del candidato, con base en la descripción contenida en la convocatoria. Las entrevistas versarán sobre los méritos específicos adecuados a las características del puesto de acuerdo con lo previsto en la convocatoria y, en su caso, sobre la memoria. Los aspirantes con alguna discapacidad podrán solicitar en la instancia de participación las posibles adaptaciones de tiempo y medios para la realización de las entrevistas.*

*5. La valoración de los méritos deberá efectuarse mediante puntuación obtenida con la media aritmética de las otorgadas por cada uno de los miembros de la Comisión de Valoración, debiendo desecharse a estos efectos la máxima y la mínima concedidas o, en su caso, una de las que aparezcan repetidas como tales. Las puntuaciones otorgadas, así como la valoración final, deberán reflejarse en el acta que se levantará al efecto.*

*6. La propuesta de resolución deberá recaer sobre el candidato que haya obtenido mayor puntuación, sumados los resultados finales de las dos fases”.*

directivo hasta llegar a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Norma encargada de la regulación del personal al servicio de la administración –que como veremos– omite que el personal directivo sea una clase de personal al servicio de las administraciones. Tras definir a los empleados públicos como *quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*, clasificando a los empleados públicos en: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral –ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal– y personal eventual, no incluyendo al personal directivo como una de las clases de personal regulado en el Estatuto. Es más, la profesionalización de la función directiva, prevista en el EBEP, hace necesario que previamente se determine en cada administración pública qué puestos.

Pasamos a desarrollar en este capítulo estas dos importantes normativas administrativas, las de organización y la normativa básica de empleo; ambas afectan de una u otra forma al concepto y contenido de la dirección pública en nuestras administraciones. Dos tipos de normativas administrativas que se han encargado de la regulación de la dirección pública; de un lado, las norma de organización de la Administración General de Estado por excelencia, la LOFAGE, que analizamos ya que consideramos ha tenido una clara influencia en la normativa básica local, inspirando la entrada de los órganos directivos en los municipios de gran población mediante la reforma local de 2003, como analizaremos en el capítulo siguiente.

La otra noma administrativa que se ha encargado de regular la dirección pública ha sido la norma de empleo público por excelencia, el Estatuto básico del empleado público, norma básica que introduce una regulación de la función directiva, aplicable en todas las administraciones. Sin embargo, en el análisis del EBEP centraremos nuestro estudio en su aplicación a los empleados locales.

## **2. La regulación de la dirección pública en las normas de organización de la Administración del Estado.**

### **2.1. La LOFAGE y la profesionalización de la dirección pública.**

La Exposición de Motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dedica el apartado VIII al que denomina principio de profesionalización de la Administración General del Estado, exponiendo que:

*“Como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la Ley consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado, en cuya virtud los Subsecretarios y Secretarios Generales Técnicos, en todo caso, y los Directores Generales con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior”<sup>249</sup>.*

Pronunciándose en estos términos, la Ley parece dar efectividad a un principio por el que se separa con carácter general el funcionamiento de la Administración en su propia actividad cotidiana, de la actividad de impulso político que en determinadas circunstancias también caracteriza a la Administración.

Con la premisa del *principio de profesionalización de la Administración General del Estado*, se pretende un cambio de paradigma: pasar del modelo politizado de dirección pública a un modelo profesional. El asunto que se plantea seguidamente es qué entiende la Ley por profesionalización de la dirección pública en el seno de la Administración General del Estado.

---

<sup>249</sup> Exposición de motivos de la LOFAGE.

### 2.1.1. Estructura de la alta administración del Estado: órganos superiores y órganos directivos.

La LOFAGE ordena la estructura la alta administración del Estado diferenciando entre dos tipos de órganos los *superiores* y los *directivos*. Todos los demás órganos de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo<sup>250</sup>.

En los *órganos superiores* se sitúa a ministros y secretarios de estado, figuras de naturaleza política que reúnen la condición de alto cargo de la Administración. Por su parte los *órganos directivos* cuentan con una naturaleza burocrática-profesional, pero no existe una única clase de órganos directivos ya que la ley diferencia, a su vez, entre aquellos órganos directivos cuyos titulares ostentan la condición de alto cargo como subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales; y aquellos que no reúnen condición de alto cargo como subdirectores generales y asimilados.

La fórmula LOFAGE al diferenciar entre órganos superiores y directivos en la Alta Administración permite dar un nuevo impulso al proceso de modernización administrativa y, con ella, la acogida de la dirección pública en el seno de la organización administrativa desde una perspectiva profesional.

---

<sup>250</sup> Por lo que se refiere a la organización territorial de la AGE, tienen también la condición de órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las Provincias, con nivel de Subdirector General. Los Delegados del Gobierno serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno (artículo 22), y los Subdelegados del Gobierno serán nombrados por el Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma por el procedimiento de libre designación, entre Funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente (artículo 29.1). Cada Organismo público, los Estatutos determinarán sus propios órganos directivos. Con análogo criterio, la Ley 50/97, contempla en sus artículos 10 y 16 una figura distinta a la de estos órganos superiores y directivos, a los que llama *Gabinetes* en cuanto órganos de naturaleza eventual de apoyo político y técnico al Presidente del Gobierno, Vicepresidentes, Ministros o Secretarios de Estado, que realizan tareas de confianza y asesoramiento especial, sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resolución que corresponda legalmente a los órganos de la AGE o de las organizaciones adscritas a ellas.

Dos son las cuestiones fundamentales en el discurso de la modernización sobre las que incide la regulación de la LOFAGE; el primero, la cuestión de la designación de los titulares de los órganos directivos; el segundo, aclarar las funciones que son políticas y de oportunidad propias de los órganos superiores y, las funciones de los órganos directivos que se concretan en la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos superiores. Sin embargo, hay que destacar que la ley realiza una pobre construcción conceptual de la noción de órgano directivo. Además es interesante puntualizar, que la LOFAGE en todo momento se refiere a *órganos directivos* y en ningún momento utiliza el término *personal directivo*, evitando la construcción de una función directiva profesional diferenciada.

### **2.1.2. El nombramiento de los titulares de los órganos de la alta administración.**

En relación al nombramiento de los titulares en la alta administración del Estado, la LOFAGE diferencia entre órganos superiores y directivos, y esto permite, introducir criterios burocráticos para el nombramiento de los órganos directivos, y a la vez, mantener criterios políticos para el nombramiento de los titulares de los órganos superiores.

Respecto al nombramiento de los titulares de los órganos superiores, Ministros y Secretarios de Estado, el apartado 6 de la LOFAGE remite a su nombramiento de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente, es decir, conforme al artículo 100 CE, por el que *“los miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”*. La norma que desarrolla este artículo constitucional es la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del gobierno, que en este punto reproduce el texto constitucional en los artículos 2.2 k)<sup>251</sup> y 12.2<sup>252</sup>. Estableciendo los requisitos para ser miembro del

---

<sup>251</sup> Corresponde al Presidente del Gobierno k) *Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros*, artículo 2.2 Ley 50/1997.

Gobierno, en su artículo 11. Estos requisitos son: “*ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme*”.

Por su parte, la LOFAGE es la encargada de regular el nombramiento de los titulares de los órganos directivos en el artículo 6. La solución para profesionalizar la dirección pública en la Administración General del Estado ha sido introducir criterios burocráticos para el nombramiento de los titulares de los órganos directivos requiriéndose normalmente su condición de funcionario y, además, que el aspirante sea nombrado atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia en la forma establecida en el apartado 10 del artículo 6, que señala:

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

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

La Ley incluye entre los *órganos directivos* distintas figuras: subsecretarios y secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales. Con carácter general, todos ellos son *altos cargos* con responsabilidad directiva y han de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. Es más, los titulares de los órganos directivos deben ser nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia. Permittedose no obstante una excepción a esta regla general “*Los Directores generales serán nombrados*

---

<sup>252</sup> Artículo 12.2 Ley 50/1997: “*Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente*”.

y separados por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento” (artículo 18.2).

En síntesis, los titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado deberán nombrarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Real decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

Siguiendo la LOFAGE los titulares de los órganos directivos en la organización central de la AGE serán nombrados como sigue:

<b>Órgano directivo</b>	<b>Nombramiento</b>	<b>Titular</b>
<b>Subsecretario</b> (art. 15)	Real Decreto	Funcionarios carrera A1
<b>Secretario general</b> (art. 16)	Real Decreto	No hay limitaciones
<b>Director general</b> (art. 18)	Real Decreto	Funcionarios carrera A1 con posibilidad de excepciones
<b>Secretario general técnico</b> (art. 17)	Real Decreto	Funcionarios carrera A1
<b>Subdirectores Generales</b> (art. 19)	Orden del Ministro o Secretario de Estado	Funcionario carrera A1

Con este esquema podemos comprobar que no todos los órganos directivos tienen el mismo tratamiento jurídico. La LOFAGE concede un estatus distinto, más administrativo, a los subdirectores generales, al ser estos los órganos en los que comienza el nivel directivo de la AGE y al ser nombrados por el Ministro o Secretario de Estado y no por Real Decreto. Por su parte, los secretarios generales, son órganos directivos pero para su nombramiento no es requisito imprescindible su condición de funcionario de carrera del actual subgrupo A1.

Sobre la posibilidad del nombramiento de directores generales entre candidatos o candidatas que no reúnan la condición funcional del grupo de titulación superior, el Tribunal Supremo ha consolidado una doctrina<sup>253</sup> por la que considera admisible esta opción, lo que no excluye el cumplimiento del resto de requisitos exigidos por la ley. Los aspectos principales de esta doctrina pueden concretarse en palabras del Supremo en la inicial Sentencia de 21 de marzo de 2002, recurso 1.060/2.000, en su fundamento cuarto:

*“La nueva regulación legal -Ley 6/1.997- consagra pues, un régimen riguroso de profesionalización (funcionarización, en realidad) de los más altos cargos de la estructura administrativa estatal, por encima de los cuales sólo se encuentran los Secretarios de Estado y los Ministros quienes, dada su cualidad de miembros del Gobierno (Ministros) o de titulares de órganos directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno (Secretarios de Estado), no están, obviamente, sujetos a aquellos condicionamientos.*

*La excepción inserta en el artículo 18.2 de la Ley 6/1997 permite al Consejo de Ministros excluir que una determinada Dirección General sea servida, de modo obligado, por funcionario de carrera de nivel superior, exclusión que: a) Ha de venir contemplada, precisamente, en el Real Decreto de estructura del Departamento. b) Ha de tener como causa las “características específicas” de las funciones atribuidas a la Dirección General.*

*A partir de esta premisa, el Consejo de Ministros, como titular de la potestad de nombramiento, puede designar o bien a un funcionario o bien, como en este caso, a persona que no ostente dicho carácter, en el buen entendimiento de que*

---

<sup>253</sup> Sobre la cuestión del nombramiento de Directores Generales entre personas no funcionarias, existe una Jurisprudencia consolidada de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que se inicia con la sentencia de 21 de marzo de 2002, recurso ordinario 1.060/2000, y que continúa con sentencias como las de 7 de diciembre de 2005 ( RJ 2006\854 ), recurso 90/2004 , 6 de marzo de 2007 ( RJ 2007\803 ), recurso 23/2.006 , 4 de junio de 2008 ( RJ 2008\3118 ), recurso 26/2006, 2 de julio de 2008, recurso 81/2.005, 3 de septiembre de 2010 ( RJ 2010\6579 ), recurso 528/2008, 28 de septiembre de 2010 ( RJ 2010\6845 ), recurso 49/2008 y 10 de abril de 2.012, recurso 572/2010, que siguen en lo esencial, los criterios sentados en la primera de ellas.



*la excepción se refiere tan sólo a la previa condición funcional pero no al resto de los criterios (profesionalidad y experiencia) exigibles”.*

En el siguiente de sus fundamentos -el quinto- de la misma sentencia el Supremo puso de relieve que:

*“No siendo incondicionada la atribución que la Ley confiere al Consejo de Ministros para sustraer una determinada Dirección General a su régimen de provisión ordinario entre funcionarios de carrera, según hemos visto, la decisión de aquel órgano exige, para su validez, además del respeto de los elementos reglados, que la justificación sea objetiva y expuesta en términos que permitan comprender las razones por las cuales la decisión misma es adoptada.”*

La LOFAGE corroborada por la jurisprudencia han establecido la regla general por la que la cobertura de los órganos directivos debe realizarse entre funcionarios de carrera de nivel superior; sin embargo, de acuerdo con la ley, el Consejo de Ministros puede excluir que sea servida por funcionarios de nivel superior una determinada Dirección General. Esta determinación debe basarse en hechos objetivos y concretos y no consideraciones abstractas o juicios de valor genéricos. Por último, esta exclusión no exime del cumplimiento de los criterios de profesionalidad y experiencia y, permite que el Consejo de Ministros nombre para cualquier Dirección General a funcionarios de carrera o a personas que no tengan dicha condición aunque deben contar con el resto de requisitos de profesionalidad y experiencia exigidos por la norma. El problema reside en que, la Ley no especifica estos criterios, los cuales serán concretados y especificados por la propia Administración en cada caso concreto.

Esta indeterminación legal, unida al establecimiento de una preferencia a favor de los funcionarios de carrera para desempeñar un órgano directivo, hace que recurrir a personal no funcionario para la cobertura de los puestos directivos sea sobre el papel *algo residual y requiera específica motivación en cada caso*<sup>254</sup>.

---

<sup>254</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Séptima, de 3 de septiembre de 2010, entre otras.

Para el Tribunal Supremo<sup>255</sup>, las *características específicas* que hacen viable la excepción que a la condición de funcionario del grupo de titulación A1 para el nombramiento de los directores generales, se justificada, normalmente, por el hecho de que las funciones de una determinada Dirección General no se correspondan con las correlativas, en cuanto a preparación, experiencia y cometido, a las asignadas a los funcionarios. Continúa el Tribunal señalando que: *reconociendo al Consejo de Ministros de un cierto margen de apreciación (de discrecionalidad, en suma) para apreciar qué tipo de características singulares aconsejan hacer uso de la potestad que, en definitiva, le ha reconocido el Legislador. Margen de apreciación que, además, se corresponde con la naturaleza estructural de este género de decisiones, pertenecientes a un ámbito tradicionalmente reservado a la potestad autoorganizativa en el que -sin la presencia del artículo 18.2 de la Ley- sería incluso difícil reconocer la legitimación de los funcionarios para impugnarlas.*

### **2.2.3. Las funciones directivas: funciones políticas directivas de los órganos superiores vs funciones directivas ¿profesionales? de los órganos directivos.**

La otra aportación de la LOFAGE, al diferenciar entre órganos superiores y órganos directivos permite, además, aclarar las funciones *diferentes* que desempeñan los titulares de estos órganos. En relación a las funciones directivas, la LOFAGE atribuye funciones políticas, de estrategia y programación a los órganos superiores, y atribuye funciones de gestión e implementación a los órganos directivos.

---

<sup>255</sup> Sentencia Tribunal Supremo, Sala 3 (Contencioso-Administrativo) Sección 4, recurso 241/2012, de fecha 19 de febrero de 2013. Recurso interpuesto por la Federación de Asociaciones de los cuerpos superiores de la Administración Civil del Estado, contra el Real Decreto 1887/2011, de fecha 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y en el que se exime de la condición de funcionario al Director General de Medios y Diplomacia Pública del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; al Director General de Tráfico; al Director General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, al Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y al Director general de Comunicación, y contra el Real Decreto 343/2.012, de 10 de febrero, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el que además de mantenerse la vigencia de la excepción de la condición de funcionario en el nombramiento del titular de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, se eximió de la condición de funcionario al titular de la Dirección General de Migraciones.

El objetivo, es separar la vertiente política y burocrática en las competencias y funciones de los órganos superiores y directivos. La forma de conseguir este objetivo, es atribuir a los órganos superiores la facultad de establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad; y a los órganos directivos, la ejecución y desarrollo de estos planes de actuación. El resto de los órganos administrativos se encuentran bajo la dirección y dependencia de un órgano superior o un órgano directivo determinado. A los órganos directivos en el desempeño de sus funciones se les exige también: a) responsabilidad profesional, personal y directa de la gestión desarrollada y, b) sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.

#### **2.2.4. Notas características del modelo de dirección pública implantada por la LOFAGE.**

En definitiva, las notas características del modelo de dirección pública establecida por la LOFAGE para la Administración General del Estado pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. El reconocimiento de la necesidad de *profesionalizar* la función directiva en la AGE.
2. El nombramiento de los titulares de los órganos directivos debe realizarse conforme a criterios de “*competencia*” y “*experiencia*”, sin embargo, la ley no define en qué radica la competencia ni la experiencia; tampoco establece ningún sistema para valorar o comprobar estos requisitos en los procesos de selección de los candidatos o candidatas.
3. Respecto a la responsabilidad profesional, el artículo 6 establece esta responsabilidad en la gestión, el control y la evaluación de resultados; sistema que no ha sido suficientemente desarrollado y no acaba de ponerse en práctica en la AGE.

4. Establece un sistema de dirección pública *cerrado*, ya que requiere ser funcionario público del grupo A1 para ser subsecretario, secretario general técnico, director general –con excepciones debidamente acreditadas– y subdirector general. Pero también es un sistema *abierto*, pues no se requiere ser funcionario para ser secretario general, delegado del gobierno y algunas direcciones generales debidamente acreditadas. Por lo que podemos decir, que se establece un sistema mixto de acceso a los órganos directivos.
5. No hay convocatorias ni pruebas para el nombramiento, es un nombramiento *libre*. Lo que hace que el cese sea también *libre*. Los subdirectores se someten, eso sí, al sistema de libre designación, que exige al menos la publicidad de la convocatoria.

En conclusión, la profesionalidad en la dirección pública en la AGE se concreta en requerir la condición funcionarial de carrera de grupo de titulación superior para poder acceder a las funciones directivas de la administración del Estado, excluyendo como regla general el que estos puestos puedan ser ocupados por personal laboral o personal *externo* a la Administración; sin embargo, comprobamos que en la Administración institucional, el nombramiento de directivos públicos entre personal externo es prácticamente libre.

La LOFAGE sancionó una práctica ya ejercida durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1978, y que no es otra que establecer una reserva de los puestos directivos de la administración a favor exclusivo de los miembros de los cuerpos de élite siguiendo el modelo corporativo del régimen autoritario anterior en el acceso a los puestos directivos. Esta decisión no es en sí misma negativa, pues resulta coherente que el sector público capte sus directivos entre los propios funcionarios de la organización. Pero como puntualiza JIMÉNEZ ASENSIO<sup>256</sup>, lo realmente discutible de este modelo, radica en que la *profesionalización* de la función directiva se haga descansar exclusivamente sobre la reserva de los puestos directivos a cualquier funcionario que pertenezca a un cuerpo o escala para cuyo ingreso se exija titulación superior,

---

<sup>256</sup>JIMÉNEZ ASENSIO, R: “Los directivos públicos en España...”, *ob. cit.*, pág. 397.

independientemente de cuál sea su experiencia, las competencias o los méritos que acrediten esos funcionarios y sin son, en fin, idóneos o no para la cobertura del concreto puesto directivo.

Como veremos en el siguiente Capítulo de este trabajo, este modelo de dirección pública introducido por la LOFAGE para la Administración General del Estado se traslada, más tarde, de forma casi mimética a la Administración Local y, como tendremos ocasión de comprobar, la falta de estructuras similares entre ambas administraciones producirá disfunciones en la dirección pública local.

## **2.2. La profesionalización de la Administración institucional del Estado: La Ley de Agencias.**

Los Directivos de los Entes Públicos, se regulan en las disposiciones adicionales de la LOFAGE, que establece que en los Entes Públicos se regirán conforme determine su legislación específica. En la práctica se ha generalizado el sistema de libre nombramiento y remoción de sus directivos.

En relación al nombramiento de los directivos en la denominada Administración institucional de la AGE, podemos distinguir distintas situaciones dependiendo de tipo de entidad pública.

- Los Directivos de Organismos Autónomos se nombran conforme al régimen general establecido en la LOFAGE.
- Los Directivos de Entidades Públicas Empresariales gozan de un régimen específico que se establece en su norma de creación, y que normalmente establece un *sistema abierto*, sin publicidad ni pruebas selectivas. Los requisitos que se establecen son los de experiencia y competencia; aunque no existe comprobación legalmente exigida. El nombramiento es libre, así como también el cese o remoción.
- Los Directivos de Empresas Públicas, por su parte, están exentos de la aplicación de la LOFAGE. El régimen jurídico de estas entidades se somete al

Derecho privado, y el sistema de designación y cese de directivos es libre. No hay comprobación de capacidades ni publicidad, salvo excepciones.

Desde una perspectiva diferente a la LOFAGE en 2006, la Ley 28/2006, de 18 de julio, *de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, introduce un régimen de personal directivo más cercano a los países que cuentan con un sistema de puesto, que a un sistema de carrera.

Con la Ley de Agencia se pretende incorporar en la Administración del Estado una fórmula organizativa general que permita implantar un modelo de gestión que conjugue los principios de autonomía, control y responsabilización por resultados. La intención expresada en la Exposición de Motivos de la ley no es otro que establecer un régimen general para aquellos Organismos para los que la categoría de Organismo Autónomo resulta insuficiente, sin tener que acudir, como sucede en la actualidad, a soluciones particulares para cada caso bajo la forma de Entidades públicas empresariales.

Un aspecto capital que se incorpora a la gestión de servicios públicos a través de las Agencias Estatales es la profundización en una nueva cultura de gestión que ha de apoyarse en el cumplimiento de objetivos claros, medibles y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio, en consonancia con los principios de modernización administrativa.

Con la Ley de Agencias, se introduce en España un sistema de selección de directivos públicos similar al modelo administrativo inglés, permitiendo las entradas laterales mediante contratos de alta dirección, e implantando la posibilidad de selección por órganos especializados, los cuales proponen de manera motivada tres candidatos, con objeto de garantizar mayor transparencia y objetividad en los procesos de nombramientos.

A grandes rasgos se considera personal directivo al Director/a de la Agencia y al resto del personal directivo que concreten sus Estatutos, sin embargo, como ocurre en la Administración General del Estado debemos diferenciar una función directiva superior

encarnada en la figura del Director/a Agencia y el resto de directivos/as de la Agencia regulados en su artículo 23.

En cuanto a la función directiva *superior*, el nombramiento y cese del *Director/a* o *Presidente/a de Agencia* continúa siendo un cargo de designación política, al estilo de los órganos superiores de la LOFAGE para la AGE. De esta forma, conforme al artículo 9 de la Ley de Agencias, es competencia del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de adscripción el nombramiento de la Presidencia de la Agencia, así como de su Consejo Rector.<sup>257</sup>

El nombramiento del resto de personal directivo de la Agencia se regula conforme establece artículo 23 de la Ley de Agencias<sup>258</sup>. A pesar de no concretar las funciones directivas, sí establece que el personal directivo será nombrado y cesado en función de su competencia profesional y experiencia, por órganos especializados. Asimismo establece, que este personal deberá ser evaluado con arreglo a criterios de eficacia,

---

<sup>257</sup> El artículo 8 de la ley 28/2006, refiriéndose a los órganos de gobierno: “*Los máximos órganos de gobierno de las Agencias Estatales son su Presidente y el Consejo Rector. El Estatuto puede, no obstante, prever otros órganos de gobierno con atribuciones distintas y, en todo caso, subordinadas a las del Consejo Rector*”.

<sup>258</sup> El artículo 23 de la ley 28/2006, refiriéndose al Personal directivo, señala:”*1. El personal directivo de las Agencias Estatales es el que ocupa los puestos de trabajo determinados como tales en el Estatuto de las mismas en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas.*

*2. El personal directivo de las Agencias Estatales es nombrado y cesado por su Consejo Rector a propuesta de sus órganos ejecutivos, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia entre titulados superiores preferentemente funcionarios, y mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad. El proceso de provisión podrá ser realizado por los órganos de selección especializados a los que se refiere el apartado 1 del artículo 20, que formularán propuesta motivada al Director de la Agencia Estatal, incluyendo tres candidatos para cada puesto a cubrir.*

*Cuando el personal directivo de las Agencias tenga la condición de funcionario permanecerá en la situación de servicio activo en su respectivo Cuerpo o Escala o en la que corresponda con arreglo a la legislación laboral si se trata de personal de este carácter.*

*3. El Estatuto de las Agencias Estatales puede prever puestos directivos de máxima responsabilidad a cubrir, en régimen laboral, mediante contratos de alta dirección.*

*4. El personal directivo está sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.*

*5. El personal directivo percibe una parte de su retribución como incentivo de rendimiento, mediante el complemento correspondiente que valore la productividad, de acuerdo con los criterios y porcentajes que se establezcan por el Consejo Rector, a propuesta de los órganos directivos de la Agencia Estatal.”*

eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados que le hayan sido previamente fijados.

Es de destacar que el artículo 23 de la Ley recoge únicamente al personal directivo *básico* o de segundo nivel; esto es, los puestos directivos de la estructura de las Agencias ocupados por funcionarios o laborales, pero no encuadra en esta noción como hemos indicado la Presidencia de la Agencia.

El nombramiento del personal directivo de las agencias debe efectuarse atendiendo a los criterios de competencia profesional y experiencia entre titulados superiores preferentemente funcionarios, mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad.

Se establece la preferencia en la sección del personal directivo de la Agencia entre los funcionarios públicos; sin embargo, la norma admite la posibilidad de que pueda seleccionarse personal directivo entre profesionales externos a la administración, en este caso, su relación jurídica con la Agencia será el de personal laboral de alta dirección.

En relación al proceso de selección, la norma establece que para proveer estos puestos existan órganos de selección profesionales. Este procedimiento de selección concluirá con la propuesta de una terna entre los mejores candidatos para que finalmente la Dirección de la Agencia seleccione y nombre a uno de los seleccionados.

Se establece para el personal directivo la necesidad de una evaluación por su gestión, con arreglo a unos criterios, estableciéndose asimismo incentivos al rendimiento que tendrán la consideración de retribuciones variables.

Sin intención de hacer un resumen de todas las Agencias Estatales con actividad actual, y tras el ajuste de los últimos años motivado por las políticas de austeridad, mostramos en la siguiente tabla un resumen de los criterios de selección y, si existen o no, órganos especializados para el nombramiento de los directivos de las distintas Agencias Estatales, conforme establecen los estatutos de creación de la respectiva Agencia:



**NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL DIRECTIVO DE LAS AGENCIAS ESTATALES**

<b>TIPO AGENCIA</b>	<b>Criterios de selección</b>	<b>Órgano especializado de selección</b>	<b>Cobertura general</b>	<b>Excepciones</b>
<b>Agencia Estatal de evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios</b> AEVAL <sup>259</sup>	Criterios de competencia y experiencia garantizando publicidad, mérito y capacidad	Posible	Funcionarios	Admite contrato de alta dirección para <i>Directores de División</i> .
<b>Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo</b> AECID <sup>260</sup>	Criterios de competencia profesional, idoneidad, experiencia, igualdad de género, garantizando mérito, la capacidad y la publicidad	Sí	Funcionarios y laborales mediante contratos de Alta dirección	
<b>Agencia Oficial del Estado</b> ABOE <sup>261</sup>	Criterios de competencia y experiencia profesional	Sí	Funcionarios	
<b>Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas</b> CSIC <sup>262</sup>	Criterios de competencia y experiencia garantizando publicidad, mérito y capacidad		Funcionarios	Admite contrato de alta dirección para <i>Coordinadores de Redes científicas</i>
<b>Agencia Estatal de Seguridad Aérea</b> AESA <sup>263</sup>	Criterios de competencia y experiencia garantizando publicidad, mérito y capacidad	Posible	Funcionarios	Admite contrato de alta dirección para <i>Jefatura División control operaciones vuelo</i>

<sup>259</sup> Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

<sup>260</sup> Real Decreto 941/2010, de 23 de julio, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobado por el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre.

<sup>261</sup> Real Decreto 1495/2007, de 12 de noviembre, por el que se crea la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y se aprueba su estatuto.

<sup>262</sup> Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto.

<sup>263</sup> Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, Y Real Decreto 1615/2008, de 3 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

<b>TIPO AGENCIA</b>	<b>Criterios de selección</b>	<b>Órgano especializado de selección</b>	<b>Cobertura general</b>	<b>Excepciones</b>
<b>Agencia Estatal Antidopaje</b> AEA <sup>264</sup>	Criterios de competencia profesional y experiencia mediante procedimiento que garantice la publicidad y la concurrencia, mérito y capacidad		Laboral	
<b>Agencia Estatal de Meteorología</b> <sup>265</sup> RD 186/2008	Criterios de competencia y experiencia garantizando publicidad, mérito y capacidad	Posible	Funcionarios	

Con el desarrollo de la Ley de Agencias, comprobamos que la mayor parte de las Agencias estatales creadas, mantienen la cobertura de los puestos directivos por personal funcionario como regla general, si bien en muchos casos contemplan alguna excepción. En varias Agencias se prevé la existencia de un órgano de selección que proponga una terna de candidatos (AEVAL, AECID, Agencia de Seguridad Aérea, Agencia de Meteorología).

### **3. La regulación de la dirección pública en las normas de empleo público.**

#### **3.1. El Estatuto Básico del Empleado Público y la dirección pública profesional.**

El Estatuto Básico del Empleado Público es sin ninguna duda la normativa que tiene un impacto directo sobre la materia de la dirección pública profesional, dado que se trata de

---

<sup>264</sup> Real Decreto 185/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal Antidopaje.

<sup>265</sup> Real Decreto 186/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología.

una norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas además de a la Administración local, teniendo en cuenta las matizaciones del régimen competencial.

Tras un largo proceso de elaboración y numerosos cambios en su contenido durante su tramitación parlamentaria, el 13 de abril de 2007 se publica en el Boletín Oficial del Estado la Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. El EBEP fue la plasmación legislativa de un proceso iniciado en 2004 con la constitución de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto del Empleado Público, a través de la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre. Con la concertación con los agentes sociales este proceso concluye con la *Declaración sobre el Estatuto Básico del Empleado Público* de 13 de junio de 2006, suscrita por los sindicatos más representativos, UGT, CCOO y CSI-CSIF. Con el Estatuto se deroga definitivamente la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y, en su mayor parte, la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984. Relacionado con el objeto de nuestro estudio, el Estatuto recoge como novedad normativa, la regulación del personal directivo en un único artículo.

Existen interesantes trabajos doctrinales sobre el estudio del Estatuto, entre ellos destaca la monografía de MAESO SECO<sup>266</sup>, que aborda un estudio específico sobre el personal directivo público en España antes y después del EBEP. Para este autor, se constata que la figura del personal directivo no ha sido objeto de estudio por parte de la doctrina jurídica, sino por la doctrina no jurídica, que es la que ha abordado su análisis. Mucho antes, el profesor JIMÉNEZ ASENSIO ha sido uno de los autores, que desde una visión constitucionalista, ha elaborado monografías y distintos escritos sobre el régimen jurídico del personal directivo en la función pública. En ellos ha defendiendo la necesidad de contar con directivos públicos en nuestras Administraciones y en especial en nuestra Administración Local<sup>267</sup>. Otra monografía es la coordinada por BERMEJO VERA, en la que hay que destacar el capítulo IV, en el que se exponen las bases y

---

<sup>266</sup> MAESO SECO, L. F. (2011), *El personal directivo público en España*, La Ley, Madrid.

<sup>267</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009), *El personal directivo de la Administración Local*, Diputación de Barcelona, Barcelona. Así como otras obras: *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons, Madrid, 2009; *Altos cargos y directivos públicos (Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)*, Instituto Vasco de Administración Pública, 2006.

propuestas para la configuración del régimen jurídico de los directivos públicos, delimitando el mínimo común denominador establecido en el EBEP, analizando las lagunas existentes en el texto del EBEP y justificando una serie de medidas para la aprobación de un reglamento sobre los directivos públicos<sup>268</sup>. Ésta configuración reglamentaria del personal directivo pasaría por delimitar el ámbito funcional propio del personal directivo y sus funciones, por establecer un régimen retributivo propio, por diseñar un sistema de selección que garantice los principios constitucionales aunque adaptados al perfil de este personal y, por último, crear un sistema de evaluación del desempeño de las distintas tareas.

Pasamos a estudiar en primer lugar, las conclusiones del informe presentado por esta Comisión de expertos, para a continuación señalar las características principales de la regulación contenida en el EBEP relativas al personal directivo profesional. Todo ello con el objetivo de analizar posteriormente su aplicación en las Administraciones locales.

### **3.2. La cuestión directiva en los documentos preparatorios del EBEP.**

Por Orden APU/3018/2004 de 16 de septiembre, se constituye la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, con el objetivo principal de:

*“... configurar una serie de principios y reglas comunes en torno a los cuales las distintas organizaciones públicas encuadren sus respectivas políticas de recursos humanos, dando así coherencia al sistema, pero permitiendo a la vez que esos principios y reglas sean lo suficientemente amplios para que el desarrollo de los mismos permita resolver a cada Administración sus particulares necesidades organizativas”.*

---

<sup>268</sup> BERMEJO VERA, J.; MOREU CARBONELL, J. L.; ESCARTÍN ESCUDÉ, V.; BERNAL BLAY, M.; GUERRERO MANSO, M. C. (2011), *El personal directivo en las Administraciones Públicas*, Thomson Reuters, Pamplona, págs. 173-188.

La Comisión estaba formada por expertos en distintas áreas y su objetivo se centró en el estudio y diagnóstico de la situación del empleado público en España. Como resultado de ello, el 25 de abril de 2005 concluyó el Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>269</sup>, en sus conclusiones proponía una serie de alternativas para la elaboración de un borrador de Estatuto Básico, ofreciendo posibles mejoras en nuestro empleo público.

En relación al objeto de nuestro estudio y dada la profundidad del informe de la Comisión, destacamos en nuestro trabajo las aportaciones del Informe referidas al personal directivo. Aportaciones que en su mayoría no se reflejaron en la redacción final del Estatuto.

En primer lugar, la Comisión en su informe realiza un diagnóstico de la situación del personal directivo en la Administración Pública, haciendo especial referencia a la concreta situación de las administraciones locales, proponiendo una serie de soluciones o sugerencias que examinamos a continuación.

### **3.2.1. Diagnóstico de la problemática de la figura del directivo.**

La primera cuestión que señala la Comisión referente al personal directivo, es la inexistencia de un régimen jurídico específico para los directivos públicos en la legislación española. La ausencia de marco jurídico hace que sea difícil poder definir con precisión la propia figura del directivo público en las distintas administraciones españolas. En algunas legislaciones extranjeras, sí cuentan con una regulación específica para este grupo profesional, lo que conlleva que tengan un régimen o estatuto propio para el personal directivo profesional. En España, en cambio, el régimen jurídico aplicable a los directivos públicos es confuso y, en opinión de la Comisión, constituye una asignatura pendiente de nuestro sistema de empleo público.

---

<sup>269</sup> VV. AA. (2005), *Estatuto Básico del Empleado Público: Informe de la Comisión abril de 2005*, INAP, Madrid.

Por ello y en ausencia de una normativa específica, las distintas Administraciones Públicas han optado por nombrar y definir las condiciones de trabajo de sus directivos, mediante el nombramiento de personal eventual, mediante contratos de alta dirección o, tratándose de funcionarios, el pase a la situación de servicios especiales o de servicio activo del funcionario. En opinión de la Comisión esta indefinición legislativa limita el desarrollo y la consolidación de este grupo profesional directivo lo que, en opinión de la Comisión, ocasiona contradicciones en relación a la implementación de los procesos de modernización de las administraciones<sup>270</sup>.

Analizando el diagnóstico realizado por la Comisión sobre la situación de la función directiva en las administraciones públicas y, en especial en la local, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Práctica ausencia del personal directivo en nuestras administraciones, también en la Administración Local. Salvo en las entidades locales de cierta dimensión que sí cuentan con un estrato directivo, en la mayoría de los municipios en que la diferencia entre política y administración aparece muy difuminada no existe un espacio directivo profesional.
2. El nombramiento para el desempeño de cargos que requieren habilidades gerenciales recae sobre personas nombradas por exclusivas razones de confianza política o personal o sobre funcionarios que carecen de ellas. De lo cual suele resentirse de inmediato el funcionamiento de los servicios.
3. La forma de reclutar personal directivo en las Administraciones Locales se hace mediante nombramiento como personal eventual, conforme a la legislación vigente. Pero no todo el personal eventual de las Entidades Locales tiene carácter directivo.
4. La legislación estatal desde la LOFAGE hasta la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local, ha abierto un cierto ámbito propio al grupo directivo,

---

<sup>270</sup> Señala la Comisión que una Administración moderna, que no se limita ya a la aplicación impersonal y objetiva de las normas jurídicas, sino que se responsabiliza de la creación y prestación de una pluralidad de servicios, que debe responder a las demandas sociales con eficacia y eficiencia crecientes y que basa, por ello, una buena parte de su actuación en una lógica empresarial, necesita disponer de directivos cualificados.

reservando ciertos cargos o puestos, así denominados, a profesionales que proceden de la función superior o, excepcionalmente, del sector privado, reclutados en atención a *criterios de competencia profesional y experiencia*. Aunque el establecimiento de tales criterios no ha venido acompañado de elementos objetivos de comprobación.

5. El personal directivo tiene unos niveles retributivos que suelen quedar lejos de los del sector privado. La situación puede ser elogiada en términos de austeridad y limitación del gasto público; pero, en la práctica aleja de la Administración a muchos buenos profesionales e impide atraer hacia el sector público a otros cuyo concurso puede ser muy conveniente.
6. Es frecuente que se utilicen fórmulas artificiales, como los contratos de alta dirección o la creación de sociedades de capital público o de otras entidades en las que los límites retributivos no son aplicables; pero estas soluciones, que no siempre son jurídicamente posibles, incrementan la complejidad de la estructura administrativa y menoscaban la transparencia de la organización, presupuestaria y del régimen del personal.
7. En la Administración Pública se da la paradoja de que el directivo público negocia con los sindicatos en nombre de la Administración condiciones laborales que, al menos en parte, le van a ser aplicadas personalmente.
8. La falta de regulación de las condiciones específicas de la función directiva aumenta el riesgo no sólo de descapitalización profesional de las Administraciones Públicas, y la consiguiente merma de eficacia, sino también la *captura* por agentes privados de quienes ejercen esas funciones; los cuales les pueden asegurar un mejor futuro profesional.
9. La legislación de incompatibilidades de los altos cargos y el énfasis en la ética del servicio público sin otras compensaciones refuerzan la tendencia a la fuga hacia el sector privado.
10. Es prácticamente imposible adoptar un estatuto unitario para los directivos públicos, en parte porque las características y las condiciones de la función directiva no son ni pueden ser homogéneas en el conjunto de las Administraciones Públicas y de los sectores que las componen, y en parte porque la cuestión no está madura por igual en el ámbito estatal, autonómico y local en su conjunto.

Como veremos en el siguiente capítulo, muchas de las conclusiones del diagnóstico realizado por los expertos de la Comisión, siguen vigentes en la actualidad, en concreto en el ámbito local.

### **3.2.2. Sugerencias normativas propuestas por la Comisión.**

Tras este diagnóstico, la Comisión realiza una serie de propuestas y sugerencias normativas, considerando que uno de los ejes de las reformas administrativas características de nuestro tiempo pasa por la institucionalización del directivo público profesional.

La Comisión define al directivo público profesional, como la persona que posee la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades necesarias para hacer funcionar adecuadamente, bajo las instrucciones políticas del Gobierno correspondiente, la compleja maquinaria administrativa.

En su informe la Comisión señala una serie de sugerencias y/o propuestas, que nos hemos permitido agrupar en cinco apartados: el estatuto del directivo público profesional, las funciones del personal directivo, el proceso de selección y/o nombramiento, la evaluación del rendimiento y retribuciones, y las consecuencias del nombramiento del titular de un órgano directivo respecto a su situación de origen como empleado público.

#### ***a) El estatuto del directivo público profesional.***

En cuanto a la regulación del estatuto del directivo público profesional, la Comisión aconseja que esta figura se recoja como una *clase de personal* diferenciada de otras clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas; pero debe tener en cuenta, que este grupo profesional no debe constituir en ningún caso un nuevo *cuero* de funcionarios, pero si una *clase de personal* que debe tener la necesaria separación entre la dirección propiamente política y la del personal eventual.



Sin embargo, también advierte que el futuro EBEP debe limitarse a contemplar la figura de los directivos públicos como una clase de personal, como las demás, remitiendo prácticamente por entero a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas la regulación, en su caso, de los cargos, órganos o funciones que le correspondería desempeñar funciones directivas, así como el régimen de acceso y de cese, condiciones de empleo, sistema de control, evaluación y responsabilidad y régimen de incompatibilidades de este tipo de personal.

***b) Funciones del personal directivo.***

Entre sus funciones el directivo profesional ha de contribuir a la definición de las estrategias del departamento y, fundamentalmente, asumir la responsabilidad superior de ejecución de los programas, para lo que ha de contar con las competencias de organización y de gestión presupuestaria y personal necesarias.

Para que los gestores públicos puedan desempeñar sus competencias, se hace necesario para la Comisión, que exista autonomía en la toma de decisiones y, por tanto, autonomía en sus relaciones con los órganos de naturaleza política. En este sentido proponen determinar las competencias propias del personal directivo, diferenciándolas de las que corresponden a los altos cargos de naturaleza política y a los funcionarios de carrera de los niveles superiores; siendo imprescindible asimismo, diferenciar con claridad las funciones propias del personal eventual y las que corresponden al personal directivo. En fin, los redactores del informe aconsejaban que las leyes que desarrollen el Estatuto Básico precisaran este aspecto para limitar el amplio margen de discrecionalidad política.

***c) Proceso de selección y/o nombramiento personal directivo.***

Señala la Comisión, la necesidad de establecer algún tipo de proceso de selección o el nombramiento que conjugue razones de confianza con la posesión de ciertos requisitos de capacidad y mérito ya acreditados, o sometidos a algún tipo de verificación o

escrutinio previo, dejando claro, que sólo pueden ser directivos públicos quienes posean una cualificación profesional contrastada.

La Comisión propone que el Estatuto disponga que las leyes en cada caso aplicables, prevean la provisión de determinados puestos de trabajo singularizados de carácter directivo, de confianza personal o de alta responsabilidad, mediante una decisión discrecional del órgano competente, mediante acreditación de la idoneidad de los candidatos o la preselección de algunos de ellos por un órgano técnico de valoración, haciéndose necesario determinar en qué casos el acceso queda reservado a quienes ya son funcionarios superiores o si se opta por un modelo más abierto, que incluya a profesionales procedentes del sector privado, con niveles de cualificación y experiencia adecuados.

Del mismo modo el Estatuto debería definir si el cese en el ejercicio del cargo directivo puede producirse libremente o si, por el contrario, conviene asegurar un mínimo de estabilidad en el cargo, salvo que concurran causas tasadas para el cese.

#### ***d) Evaluación del rendimiento y retribuciones.***

La Comisión propone que los directivos designados en función de su capacidad profesional contrastada, queden sometidos a la evaluación de su rendimiento y al control de los órganos superiores, vinculando una parte de sus retribuciones a los resultados de su gestión.

En relación a las retribuciones del personal directivo propone que se vinculen a objetivos establecidos o al resultado obtenido por su gestión. Propone igualmente establecer para los directivos funcionarios públicos garantías retributivas que asegure su estabilidad con posterioridad al cese.

Recomendando la exclusión de la negociación y la consulta a las organizaciones sindicales de las condiciones de empleo de los directivos públicos, ya que son los

encargados normalmente de la negociación con los sindicatos en nombre de la Administración.

***e) Implicaciones del nombramiento del titular de un órgano directivo entre empleados públicos.***

La Comisión no cierra la posibilidad del nombramiento del personal directivo entre personas externas a la administración; sin embargo, sus propuestas se centran en analizar las situaciones en las que se encontrarán los empleados públicos, en el supuesto de ser nombrados para desempeñar un puesto directivo. Entre sus propuestas destaca:

1. La situación de servicios especiales debe seguir teniendo carácter excepcional, puesto que no deja de tratarse de una situación privilegiada; en consecuencia, se debería proceder a una simplificación de los supuestos servicios especiales.
2. El nombramiento de empleados públicos para puestos de carácter directivo en el propio sector público y las consecuencias jurídicas en su condición de origen, debería encontrar acomodo en el régimen estatutario específico de los directivos públicos.
3. Dicha regulación debería establecer los supuestos de reserva de puesto de trabajo o, en su caso, de reincorporación preferente.
4. Simplificar el listado de supuestos en que cabe aplicar la situación de servicios especiales, remitiendo la regulación de las situaciones del personal directivo a su regulación propia y excluyendo, la aplicación de dicha situación a la generalidad de los empleados de organismos o determinadas entidades del sector público.
5. Recoger para este personal la regulación de las incompatibilidades entre dos o más actividades públicas establecida en la legislación vigente.

Debemos destacar que no todas estas propuestas tuvieron reflejo en la Ley que finalmente fue aprobada en el Congreso. Pasamos a analizar detalladamente el EBEP, centrándonos en la concreta cuestión directiva, una de las novedades introducidas por la ley, y su concreción en la Administración local.

### **3.3. La regulación del personal directivo contenida en el EBEP.**

La Exposición de Motivos del EBEP nos indica los objetivos perseguidos por el legislador con esta norma:

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

Añadiendo que:

*“Por otro lado, aunque este Estatuto mantiene en vigor el sistema de incompatibilidades actual, se hace necesario adecuarlo en parte al nuevo régimen jurídico establecido en nuestro Estatuto. En ese sentido, la disposición final tercera refuerza la total incompatibilidad del personal directivo, incluido el sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, para el desempeño de cualquier actividad privada.”.*

Antes de adentrarnos en el análisis del artículo 13, resulta oportuno señalar que en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley del Estatuto básico del empleado público en el Congreso de los Diputados, se incorporó al personal directivo como una clase más de empleado público, junto a los funcionarios de carrera, a los funcionarios interinos, al personal laboral –ya sea fijo o temporal– y al personal eventual. Esta incorporación como clase de personal, que ya había sido defendida por el Informe de la Comisión para

la elaboración del Estatuto del Empleado Público, finalmente no fue acogida en la redacción de la ley.

La caracterización del directivo público profesional como una clase de personal desapareció en la fase final de la tramitación parlamentaria del proyecto en la sesión del Pleno del Senado de 21 de marzo de 2007<sup>271</sup>, momento en el cual, la regulación del personal directivo profesional fue objeto de una importante sucesión de enmiendas que vaciaron normativamente la figura directiva en el Estatuto. Así, por ejemplo, se preveía una situación administrativa específica para el personal directivo, que también fue suprimida junto a la caracterización como clase de personal.

La regulación principal del personal directivo profesional se recoge fundamentalmente en el artículo 13 del EBEP, que forma parte, como único precepto, de un Subtítulo *Personal directivo* del Título II, que se enuncia como *Clases de personal al servicio de las administraciones públicas*. Es también el único Subtítulo que se prevé en toda la Ley. De esta ubicación sistemática extraemos una primera conclusión el personal directivo no sería propiamente hablando una clase de personal al servicio de las administraciones públicas al no estar recogido con ese carácter en el artículo 8.2. EBEP

### **3.3.1. Análisis del artículo 13 EBEP.**

Específicamente, respecto al personal directivo profesional, el artículo 13 de la Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, dispone lo siguiente:

*“El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:*

---

<sup>271</sup> Durante buena parte de la tramitación parlamentaria existió una letra *e) personal directivo*, que finalmente se suprimió en el Pleno del Senado de 21 de marzo de 2007.

1. *Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.*
2. *Su designación, atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.*
3. *El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.*
4. *La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral, éste estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.”.*

La primera observación tras la lectura del artículo 13 es que a pesar de que este artículo del EBEP se dedica en exclusiva al personal directivo profesional, no proporciona una definición clara de qué debemos entender por personal directivo. La ley simplemente nos indica que *es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.*

El Estatuto no ofrece un concepto del personal directivo profesional, se limita a enunciar una definición somera, cercana a la tautología *–es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales–* y a prever que serán las Comunidades Autónomas –y el Gobierno para la Administración General del Estado– quienes establecerán el régimen jurídico específico y los criterios para determinar su condición.

Entrando en el estudio de su contenido, conviene detenerse en el primer párrafo del precepto: *El gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, en el desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal*

*directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios.*

De su lectura podemos plantear tres cuestiones. La primera, su *carácter dispositivo*. La figura del directivo público profesional, tal y como recoge el EBEP, es una figura opcional o dispositiva, por lo que, cada Administración Pública, tendrá que decidir si implanta esta figura o no en su respectiva organización. Una segunda cuestión, que se nos plantea ante la lectura de este primer párrafo del artículo es, que habilita al Gobierno o a los Gobiernos Autonómicos *vía reglamentaria* para articular el régimen jurídico del personal directivo encargado explícitamente del desarrollo y regulación de la materia. La tercera cuestión es, que el régimen jurídico del directivo público profesional que –como ya hemos dicho– vendrá recogido por las normas reglamentarias de desarrollo que se realicen, deberá respetar en todo caso los *principios básicos* contenidos en el propio artículo 13. Pasamos a analizar estas dos últimas cuestiones, constatando que la primera de las cuestiones su carácter dispositivo, no requiere más desarrollo, dado que en la práctica ya existe personal desenrollando funciones directivas en todas nuestras Administraciones Públicas.

***a) Norma dispositiva requiere desarrollo reglamentario.***

El primer párrafo del artículo 13 del EBEP habilita de forma general al Gobierno o a los Gobiernos Autonómicos para desarrollar el régimen jurídico del personal directivo *vía reglamentaria*.

Esta habilitación reglamentaria, sin embargo, no impide que el legislador pueda desarrollar el artículo 13 del EBEP a través de una ley. Las razones son claras, por un lado, no existe en nuestro ordenamiento jurídico la reserva reglamentaria; por otra, gran parte del régimen jurídico del personal directivo está sujeto a la reserva de ley como es el caso del régimen de incompatibilidades, situaciones administrativas, retribuciones, etc.

En resumen, el poder reglamentario puede establecer aspectos del régimen jurídico del personal directivo vinculado con el sistema de organización, pero no puede configurar un régimen jurídico completo y cerrado del mismo. El régimen jurídico del personal directivo que podría desarrollarse vía reglamentaria sería el siguiente:

1. Reglamentariamente debe definirse el modelo de función directiva, indicando si se trata de un sistema de puestos directivos o de agrupación de puestos directivos, incluso en el caso de ser un sistema cerrado, reservado exclusivamente a funcionarios; o parcialmente abierto, con preferencia entre los funcionarios o empleados públicos en régimen laboral; o si se opta por un sistema abierto de dirección pública que junto a funcionarios y laborales permita que personal externo a la administración pueda desarrollar estas funciones.

2. Pueden matizarse los puestos que tienen la consideración de directivos, en la definición de *lo que hace* un directivo público.

3. También podrá utilizarse el reglamento para determinar el sistema de designación o selección, en su caso, de directivos públicos, así como su cese. También la concreción de si existirán o no órganos técnicos especializados para la selección. Asimismo, este tipo de normativa puede definir, entre otras cosas, la necesidad de configurar un perfil de competencias para cada puesto directivo, las exigencias mínimas para participar en un proceso selectivo, años de experiencia, requisitos de titulación, formación previa, etc.

4. El sistema de evaluación del rendimiento de la gestión del personal directivo, ha de ser específico, sin perjuicio del que se establezca para el resto de empleados públicos, y que también podrá desarrollarse reglamentariamente. Es de observar, que difícilmente puede tener éxito un sistema de evaluación de empleados públicos si previamente o en paralelo no se ha puesto en marcha un sistema objetivo de evaluación de directivos. Es obvio que para implementar un sistema de evaluación del rendimiento se requiere determinar, previamente, los objetivos que se deben alcanzar, así como arbitrar un sistema de indicadores que facilite conocer si esos objetivos se han alcanzado y en qué medida.



5. La articulación de un sistema de retribuciones variables en función de los resultados de la gestión, y en todo caso, la diferenciación de las retribuciones de los puestos directivos, no debería producirse en función de la denominación formal del puesto, sino de las tareas y responsabilidades asumidas son las que debería determinarlas, entre ellas: el número de personal al cargo del directivo, el presupuesto gestionado, tipo de actividad desarrollada, etc. y que podrá desarrollarse reglamentariamente.

Siguiendo a JIMÉNEZ ASENSIO<sup>272</sup>, entendemos que el reglamento podría concretar si los directivos públicos profesionales conforman un sólo colectivo o si pueden desglosarse, a efectos de definición de su régimen jurídico, en dos estratos: directivos públicos superiores o de máxima responsabilidad y directivos públicos intermedios. En cualquier caso, esta posibilidad tiene asimismo muchas limitaciones, como también reconoce el autor, pues los órganos directivos ya están definidos por una ley, la LOFAGE y por la LRBRL.

Existen múltiples pronunciamientos de las Salas de los Tribunales de Justicia (Sala de lo Social)<sup>273</sup>, que al interpretar el contenido del artículo 13, entienden que este artículo del EBEP, para que sea aplicable, requiere de un desarrollo reglamentario. En tal sentido indican:

*“El artículo 13 de la Ley 7/2007 exige como paso previo que el Gobierno o los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas establezcan el régimen jurídico específico de su personal directivo, así como los criterios para determinar su condición; desarrollo que resulta imprescindible para que los contratos puedan encuadrarse en ese régimen jurídico y sujetos a las prescripciones del mencionado artículo 13 y normas complementarias”, así*

---

<sup>272</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *El personal directivo de la Administración Local*, CEMICAL, Barcelona, 2009, pág. 80.

<sup>273</sup> Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Social, Sentencia número 1530 de 15 de mayo de 2008, relativa a un despido personal de la Entidad Pública de derecho público, Empresa Pública de Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana.

como que *“la regulación del régimen jurídico de este tipo de personal se difiere a su posterior desarrollo reglamentario”*<sup>274</sup>.

Sin embargo, a efectos de nuestra investigación, la cuestión del desarrollo del artículo 13 del EBEP se complica, en relación con los directivos locales: ¿Qué poder normativo ha de regular la dirección pública local? El régimen jurídico aplicable a estos directivos se remite al poder reglamentario del Estado o de las Comunidades Autónomas, lo que hace que la dirección pública profesional en el ámbito local debería ser regulada por un Real Decreto del Gobierno Central o por un Decreto de la Comunidad Autónoma, según la instancia que fuera competente. Sin embargo, tanto los municipios de gran población, como los de régimen especial, la función directiva ya está regulada por la legislación básica. Asimismo, en los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales, algunos de los principios que caracterizan la dirección pública están también recogidos en el artículo 85 bis y ter LRBRL; aspectos que analizaremos en un capítulo específico.

Por último, consideramos que la remisión reglamentaria al Gobierno o a los Gobiernos Autonómicos, no implica en ningún caso que los poderes públicos locales no puedan desarrollar directamente las previsiones recogidas en el artículo 13 del EBEP y definir así, para su respectiva administración pública, cuál es el modelo de dirección pública profesional a aplicar en su concreta Administración. Nada impide que el poder normativo local se ejerza en materia de dirección pública, mediante la elaboración del correspondiente Reglamento<sup>275</sup>, que determine su modelo de función directiva; los puestos considerados directivos públicos profesionales; el sistema de designación o selección; los sistema de evaluación; las retribuciones variables; y, en fin, el sistema de cese.

---

<sup>274</sup> Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Social, Sentencia número 604 de 6 de octubre de 2008, relativo al despido del personal laboral de la Entidad Pública “Instituto Cervantes” de Rabat adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores.

<sup>275</sup> Observar que en el caso de los municipios de gran población y en los de régimen especial es apropiado que tenga la naturaleza de orgánico, como se deduce de la legislación básica general y especial.

La reglamentación local tiene una importante limitación, el reglamento local no puede regular lo que esté materialmente reservado a la ley o previamente haya sido regulado en una norma con rango de ley. Sin embargo, tenemos que tener en cuenta, que la dirección pública profesional local forma parte consustancial de las potestades de autoorganización local y esta potestad se desarrolla necesariamente a través del Reglamento Orgánico de la Corporación. En definitiva, tanto el plano de la organización como el de la dirección pública están superpuestos entre sí, como manifiesta la regulación del Título X de la Ley de Bases de Régimen Local, y que desarrollamos en el siguiente capítulo.

***b) Principios básicos al que se sujetará el desarrollo del régimen jurídico del personal directivo profesional.***

Centrándonos ya en los principios que, como mínimo, deberá respetar el desarrollo del personal directivo profesional previsto por el artículo 13 del EBEP, ya sea por ley o por reglamento, y que en todo caso deberá observar la regulación normativa en su desarrollo.

***b1) Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.***

Los Directivos Públicos son profesionales que ejercen funciones en las Administraciones, incluidas las Locales. Calificar la dirección pública como profesional, implica reconocer un núcleo de personas en la Administración Pública que desempeña tareas directivas, y que hacen del desempeño directivo su profesión principal, contando para ello con los conocimientos, las habilidades, destrezas y las aptitudes necesarias para el desempeño de esta función.

La lectura de la profesionalidad de los puestos directivos, vinculada a la idea de la existencia de una *estructura directiva permanente* en la que se encuadran los

potenciales directivos no es el modelo definitivamente diseñado por el EBEP ya que ha prescindido de caracterizar al directivo público como una *clase de empleado público*. Sin embargo, nada impide que el legislador autonómico pueda establecer un sistema de dirección pública profesional que esté basado más en la configuración del mismo siguiendo el modelo de carrera, que siguiendo un diseño de *sistema de puestos*<sup>276</sup>.

El carácter profesional de la dirección pública implicaría también que tales personas acreditaran las competencias necesarias para ejercer las funciones asignadas a cada puesto directivo en concreto.

La profesionalización de la función directiva, prevista en el EBEP, hace necesario que previamente se determine en cada administración pública qué puestos deben ser calificados como *directivos profesionales* en la estructura organizativa. Se hace necesario, por tanto, delimitar previamente los puestos de naturaleza política y aquellos otros que requieren competencias profesionales en el área de la dirección pública. Ésta es, sin lugar a dudas, la cuestión más compleja a la hora de desarrollar el directivo público contenido en el EBEP, ya que la introducción de la dirección pública profesional en cualquier estructura de gobierno supone alterar los equilibrios de poder establecidos en su seno.

En el modelo previsto en el artículo 13 del EBEP no se determina qué puestos tendrán la consideración de directivos públicos profesionales, ya sea el sistema de dirección pública profesional más amplio o más limitado, según lo determine en cada caso la administración pública correspondiente. Es más, aunque dados los ambiguos términos de la normativa básica todo podría caber, la solución EBEP parece ir dirigida a establecer una dirección pública profesional sólo en la alta función pública; pues si no, difícilmente se podría comprender que esta materia se regulara en el Estatuto Básico y no en una Ley de organización<sup>277</sup>. En efecto, diseñar una dirección pública profesional

---

<sup>276</sup> VILLORIA MENDIETA, M. (2009), *La función directiva profesional*, Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

<sup>277</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009), *El personal directivo de la Administración Local*, Diputación de Barcelona, Barcelona, pág. 77-78.

sobre bases nuevas, esto es, incluir dentro de ella a algunos de los actuales niveles de *altos cargos*, requiere dos soluciones alternativas. La primera, modificar las leyes de gobierno y administración de las Comunidades Autónomas –así como la LOFAGE– y, asimismo, el resto de leyes que establezcan un régimen singular para esos altos cargos –incompatibilidades, conflicto de intereses, sistema retributivo, etc.–. La segunda, configurar algunos de esos puestos cubiertos actualmente por el sistema de *altos cargos* dentro de la dirección pública profesional, lo que implicaría *desclasificar* algunos puestos de altos cargos e insertarlos en la dirección pública profesional –por ejemplo, algunas Direcciones Generales, las Direcciones de Servicio, etc.–.

Estas soluciones también plantean notables dificultades de aplicación en el ámbito local, especialmente en lo que respecta a los municipios de gran población, pues el Título X de la LRBRL determina a unos determinados órganos como directivos y, en consecuencia, establece ya qué puestos de esas organizaciones locales tienen la consideración de directivos. Al mismo tiempo la legislación básica local regula un sistema de nombramiento y cese de los titulares de tales órganos directivos.

Es cada Administración Pública la que determina en sus normas específicas qué puestos tienen la consideración de directivos públicos profesionales. Por tanto, los puestos directivos han de estar recogidos en las Relaciones de Puestos de Trabajo en la Administración Local; esta norma específica debiera ser necesariamente el Reglamento Orgánico en los municipios de gran población; o en su caso, el Reglamento de Personal, el que defina los criterios para la consideración de un puesto como directivo, sin perjuicio de que su concreción puntual se lleve a cabo a través de otro instrumento.

La legislación de régimen local da definiciones distintas referentes al personal directivo local. Así, el artículo 130 de la LRBRL no define cuáles son las funciones de los órganos directivos; la Disposición Adicional decimoquinta de la misma Ley de Bases –añadida por la Ley 8/2007– da una definición de personal directivo a los efectos del *régimen de incompatibilidades*; y la definición posiblemente más completa de las funciones del personal directivo –aunque de primer nivel o *político profesional*– se

recoge en la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid en el artículo 21.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio. Cuestiones que desarrollaremos en un capítulo siguiente.

La doble pregunta en este caso es la siguiente: los órganos directivos previstos en la LRBRL, ¿tienen la consideración de directivos públicos profesionales a efectos del EBEP? El sistema de nombramiento (o de designación), ¿se ha de ver afectado por las previsiones recogidas en el propio EBEP? Intentaremos responder ambas preguntas, en el siguiente epígrafe de este capítulo.

***b2) La designación de los directivos públicos profesionales atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia (artículo 13.2).***

El apartado segundo del artículo 13 del EBEP establece que la designación de los directivos públicos profesionales se realizará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y a criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. La norma habla de designación, que no selección, de los directivos públicos. Aquí se suele confundir el concepto de designación con el de selección, no establece el legislador que tenga que seleccionarse al directivo público, lo cual requeriría la realización de unas pruebas selectivas, mediante convocatorias públicas y obviamente, seleccionar al que obtenga mayor puntuación; sino que, el legislador faculta a cada Órgano de Gobierno de las Administraciones Públicas para que designe el mejor candidato, dentro de los sistemas de provisión de puestos.

El Estatuto Básico se inclina además, porque los directivos públicos deban ser designados atendiendo<sup>278</sup> a los principios de mérito y capacidad, así como de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad, habiéndose añadido en el trámite ante el Congreso de Diputados el requisito de *la concurrencia*.

---

<sup>278</sup> Expresión que ya aparecía en la LOFAGE.

El EBEP, respecto al procedimiento de designación de los directivos públicos, solo exige cuatro requisitos: la *idoneidad*, el candidato al puesto directivo debe acreditar el perfil de competencias exigido para el desempeño del puesto; el *mérito* y la *capacidad*, en el procedimiento de acreditación debe medirse la experiencia y los conocimientos de los aspirantes de forma objetiva; la *publicidad*, deben convocarse los puestos directivos de forma tal que puedan participar en estos procesos todos los que dispongan de los requisitos exigidos en cada convocatoria; y la *conurrencia*, lo que debe dar lugar a procesos competitivos abiertos a diferentes candidatos que reúnan los requisitos exigidos en las convocatorias.

Este sistema de provisión de los puestos directivos se presume objetivo y tiene por finalidad hacer efectivo el componente profesional de la dirección pública. No parece que el Estatuto quiera reproducir para el acceso a los puestos directivos los sistemas de selección propios de la función pública ni tampoco de trasladar los sistemas tradicionales de provisión de puestos de trabajo: *concurso* y *libre designación*.

Una regulación que, según cómo se desarrolle y se aplique, puede dar lugar a soluciones institucionales muy diferentes; puede dar lugar a unas aplicaciones mecánicas que disten poco del *libre nombramiento* o del procedimiento de *libre designación*, o configurar un sistema totalmente diferente.

La opción por un sistema de dirección pública profesional configurado en el EBEP nos lleva a pensar que automáticamente deberíamos sustraer a los puestos directivos del espacio reservado a la libre designación. Pareciera que el modelo diseñado para la designación de la dirección pública profesional es un modelo alternativo a la libre designación para los puestos funcionariales.

Parece que la dirección pública profesional y la libre designación de puestos de trabajo de carácter directivo o de especial responsabilidad son dos sistemas o modelos

antagónicos que difícilmente pueden sobrevivir en paralelo, salvo quizás, con carácter transitorio<sup>279</sup>.

El sistema de *designación* no es otra cosa que un procedimiento alternativo a la provisión de puestos de trabajo de naturaleza directiva por el sistema de *libre designación* o, en su caso, de *libre nombramiento*, aunque en algunos casos puede tener una dimensión de *acceso* cuando la convocatoria es *abierta* o se incorpora una persona del *exterior*, es decir, no es previamente un empleado público, funcionario o laboral. Sin embargo, la norma básica es lo suficientemente abierta como para que los espacios de discrecionalidad en la designación de ese personal directivo sean amplios, aunque encuentra un límite en las referencias concretas a los *principios de mérito y capacidad* y por tanto exige un procedimiento de acreditación y de *concurrentia* que presume no sólo publicidad, sino también *competición* entre diferentes candidaturas<sup>280</sup>.

Sin embargo, no es fácil mantener la tesis de una libertad de designación y cese, hasta que se desarrolle el EBEP, máxime a la vista del unánime pronunciamiento en contrario que han mantenido las Salas de los Tribunales de Justicia, Sala de lo Social, que han interpretado el contenido del artículo 13, en el sentido de entender que para poder aplicar este artículo del Estatuto se requiere desarrollo reglamentario de la norma:

*“El artículo 13 de la Ley 7/2007 exige como paso previo que el Gobierno o los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas establezcan el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, desarrollo que resulta imprescindible para que los contratos puedan encuadrarse en ese régimen jurídico y sujetos a las prescripciones del*

---

<sup>279</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009), *El personal directivo de la Administración Local*, Diputación de Barcelona, Barcelona, pág. 87.

<sup>280</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009), Ordenación y estructura del empleo público local. Funcionarios con habilitación de carácter estatal y directivos públicos locales, en Jiménez Asensio, R.; Castillo Blanco, F. (eds.), *Informe sobre el empleo público local Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, págs. 56 y ss.



*mencionado artículo 13 y normas complementarias*<sup>281</sup>, así como que “*la regulación del régimen jurídico de este tipo de personal se aplaza hasta su posterior desarrollo reglamentario*”<sup>282</sup>.

***b3) El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.***

Se exige al directivo profesional responsabilidad por su gestión. El personal directivo profesional estará sujeto a la evaluación de los resultados obtenidos en su gestión de acuerdo con los objetivos previamente marcados por la respectiva Administración Pública. Esta evaluación requiere una previa racionalización de las organizaciones públicas, y es en todo caso, para los directivos tendrá unas características diferentes a la prevista para los empleados públicos recogidos en el artículo 20 del EBEP<sup>283</sup>, ya que la evaluación directiva estará sujeta a los términos vagos previstos en el artículo 13.4 EBEP. Es decir, el directivo profesional estará sujeto a la evaluación por su gestión con arreglo a unos criterios que establece el Estatuto, pero el EBEP da a cada Organización un amplio margen de actuación para la implantación de su modelo. La evaluación de directivos públicos puede tener como objetivo medir tanto los resultados o el rendimiento, como las competencias del directivo público profesional, con el fin de mejorar su desempeño directivo. En un sistema de dirección por objetivos podemos determinar como elementos de valoración necesarios el cumplimiento o no de una serie de objetivos colectivos, comunes a toda la organización, e individuales, es decir, marcados al propio directivo. Los primeros deben alinearse tanto con la misión de la

---

<sup>281</sup> Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Social, Sentencia número 604 de 6 de octubre de 2008, relativo al despido del personal laboral de la Entidad Pública “Instituto Cervantes” de Rabat adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores.

<sup>282</sup> Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Social, Sentencia núm. 1530 de 15 de mayo de 2008, relativa a un despido personal de la Entidad Pública de derecho público, Empresa Pública de Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana.

<sup>283</sup> Artículo 20 EBEP, regula la evaluación del desempeño, estableciendo que las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados de los empleados públicos.

organización en su conjunto –*objetivos estratégico*–, como de la unidad –*objetivos operativos*–; los segundos deben derivarse de un estudio previo de las funciones del puesto directivo.

Sin embargo, hay que evitar la tendencia uniformizadora, pues lo que es objeto de evaluación debe tener conexión directa con los objetivos de la organización y con las prioridades estratégicas que se den en cada momento, es decir, se relaciona con la dirección estratégica de la Administración. Ninguna organización es igual. Los modelos deben adaptarse a la organización, por lo que debe haber elasticidad, aunque compatibles con una lectura común de los resultados en la totalidad de cada Administración.

Los directivos públicos no sólo deben ser evaluados sino que además deben estar capacitados, formados y comprometidos en una cultura de evaluación orientada al servicio público, al logro de resultados y atentos a satisfacer el derecho de los ciudadanos al buen gobierno.

***b4) La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva [...] Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.***

Las condiciones de empleo del personal directivo profesional, a diferencia del resto de empleados públicos, no son objeto de negociación colectiva y, en consecuencia, se determinan unilateralmente por la Administración Pública. Lo que también nos confirma que tampoco las normas para la designación de los directivos, como parte de las condiciones de empleo, podrán negociarse por los Órganos de representación de los empleados públicos formados por las Juntas de Personal o los Comités de Empresa.

El personal directivo profesional que tenga la condición de personal laboral *estará sometido a una relación laboral de carácter especial de alta dirección*; por tanto, cuando el directivo no cuente con la condición de funcionario de carrera se suscribirá un

contrato de alta dirección. Esta previsión permite que se puedan establecer distintos *modelos de dirección pública de carácter mixto*, también en el ámbito local; pero en todo caso, si esos puestos directivos ejercen funciones reservadas a funcionarios públicos, no podrán ser cubiertos con personal laboral, aunque cuente con un contrato de alta dirección. Las reservas de funciones a funcionarios públicos se extienden también al ámbito de la función directiva.

El personal directivo puede ser tanto funcionario como personal laboral –artículo 13.4 EBEP–, pero en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o, en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas, corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que establezca la ley de desarrollo de cada Administración –artículo 9.2 EBEP–<sup>284</sup>.

En cualquier caso, no se debe confundir, el concepto de personal directivo de las Administraciones Públicas con el de Altos cargos en las Administraciones Públicas, a pesar de que los Altos cargos ejerzan funciones directivas en algunos casos.

Hasta aquí, el análisis concreto del único artículo del EBEP encargado de regular el personal directivo; sin embargo, el Estatuto también se refiere a la figura del personal directivo en diferentes pasajes del texto, no solamente en el artículo 13, por ello es preciso en este momento, profundizar también en las referencias directas o indirectas recogidas en el Estatuto relacionadas con el personal directivo desde una perspectiva local.

---

<sup>284</sup> En el caso de la Administración local, deberemos remitirnos a la Ley de Bases de Régimen Local y a la legislación sobre régimen local de cada Comunidad Autónoma.

### **3.3.2. Otras referencias al directivo público profesional en el EBEP (con excepción del artículo 13).**

Como decíamos, existen también otras referencias directas o indirectas recogidas en relación con el personal directivo en otros lugares del EBEP. Pasemos a analizarlo siempre, desde la perspectiva del directivo profesional en nuestras administraciones locales.

#### **a) Exposición de motivos de la ley.**

En la Exposición de motivos de la ley se dedica específicamente uno de sus párrafos a la concreta figura del directivo público<sup>285</sup>, indicando:

*“[...] el Estatuto Básico define las clases de empleados públicos –funcionarios de carrera e interinos, personal laboral, personal eventual– regulando la nueva figura del personal directivo [...] conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países vecinos”.*

Podemos interpretar de su lectura, que el personal directivo es una clase de personal al servicio de la administración pública; sin embargo, en el texto de la ley se omite al personal directivo como una de las clases de personal incluidas en el artículo 8 del EBEP, como analizaremos en el siguiente epígrafe.

---

<sup>285</sup> Textualmente la Exposición de motivos en este párrafo indica: *“Seguidamente el Estatuto Básico define las clases de empleados públicos -funcionarios de carrera e interinos, personal laboral, personal eventual- regulando la nueva figura del personal directivo. Este último está llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos. Aunque por fortuna, no han faltado en nuestras Administraciones funcionarios y otros servidores públicos dotados de capacidad y formación directiva, conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países vecinos.”*

El hecho de que se siga denominando *clase de personal* al personal directivo en la Exposición de motivos de la Ley se debe a que se suprimió esta consideración por la aceptación de una enmienda en el Pleno del Senado<sup>286</sup>. Durante buena parte de la tramitación parlamentaria existió una letra *e) personal directivo* en el artículo 8 que finalmente se suprimió en el Pleno del Senado de 21 de marzo de 2007. Sin embargo, no se modificó finalmente la redacción de la exposición de motivos en la que se recogía como una clase de personal.

En fin, a pesar de que finalmente no ha sido configurado el personal directivo profesional como una clase de personal, en la exposición de motivos también se justifica la creación de esta figura en la necesidad que tienen nuestras administraciones públicas de disponer de una gestión profesional sometida a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos, así como por el innegable *factor de modernización administrativa* que esta figura representará para nuestras organizaciones públicas.

#### **b) La omisión del personal directivo en el artículo 8.2 EBEP.**

El artículo 8 del EBEP omite que el personal directivo sea una clase de personal. Tras definir a los empleados públicos como *quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*. En el apartado segundo del artículo, clasifica a los empleados públicos en: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral –ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal–, y personal eventual.

De haberse incluido al personal directivo profesional como una clase de personal hubiese podido tener importantes consecuencias estructurales en el empleo público. El Personal directivo profesional tendría un régimen jurídico específico y probablemente

---

<sup>286</sup> Durante buena parte de la tramitación parlamentaria del estatuto existió una letra “*e) personal directivo*” en el artículo 8 que finalmente se suprimió en el Pleno del Senado de 21 de marzo de 2007.

diferente de la alta función pública o de los laborales o eventuales. Este régimen jurídico específico hubiese podido producir la formación de un auténtico estrato directivo en el sector público español<sup>287</sup>.

Desaparecida la referencia del personal directivo como una clase de personal, nos preguntamos qué hizo que el legislador incluyera el artículo 13 dentro del Título II relativo a las clases de personal en un único Subtítulo de toda la ley. ¿Por qué se reguló al personal directivo en el EBEP?

La cuestión directiva tiene esta doble condición jurídica: afecta por un lado, a la función pública o al empleo público, como estrato superior de la misma; y, por otro, tiene una dimensión organizativa. De esta forma, su dimensión de empleo público se regula en el EBEP y su dimensión organizativa en las leyes de gobierno de cada administración. No determinar al personal directivo como una de las clases de empleados públicos del artículo 8.2 del EBEP, sólo puede encontrar explicación si lo que se pretende es que sean los empleados públicos los que puedan cubrir los puestos de naturaleza directiva.

En cualquier caso, el EBEP al tratarse de normativa básica, define al directivo público profesional y si bien no establece un catálogo de figuras directivas que deban encuadrarse dentro del personal directivo profesional y reenvía su la cuestión, dentro de las potestades de autoorganización, a lo que en cada caso dispongan las normas específicas de cada administración pública, si establece que el personal eventual, no puede ejercer funciones que consistan en tareas permanentes, cotidianas o administrativas, ni pueden ejercer funciones que tengan mando sobre los demás empleados públicos.

---

<sup>287</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009), *El personal directivo de la Administración Local*, Estudio de relaciones laborales nº 4, Diputación de Barcelona, Barcelona.

### c) El artículo 20 EBEP y la regulación de la evaluación del desempeño.

El artículo 20 del EBEP<sup>288</sup> prevé la regulación de la *evaluación del desempeño* que sin embargo, consideramos, no puede ser extrapolada a la evaluación del personal directivo regulado en el artículo 13.3 del EBEP, dado que de la lectura de este artículo se desprende, que se refiere a los empleados públicos, funcionarios o laborales, pero no a los directivos públicos.

Las referencias a la carrera horizontal o al sistema de cese en puestos obtenidos por concurso refuerzan esta apreciación. El sistema de evaluación de directivos públicos deberá contar posiblemente con alguno de los principios recogidos en el artículo 20, pero sin lugar a dudas debe contener configuración específica, como ya hemos indicado.

En todo caso, la evaluación de los directivos públicos podría tener efectos parecidos a los previstos para el resto de empleados públicos, al menos en lo que afecta a la formación, provisión de puestos directivos, retribuciones variables y cese o remoción, en su caso.

---

<sup>288</sup> El artículo 20 del EBEP, respecto a la evaluación del desempeño establece: “1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. 2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos. 3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto. 4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada. 5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.”

**d) Capítulo IV del Título III: La exclusión de negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal directivo.**

En materia de negociación colectiva, el Capítulo IV del Título III del EBEP hace referencia directa o indirecta al personal directivo.

El artículo 37.2.c) reitera la previsión contenida en el artículo 13.4, primer inciso del EBEP, al excluir la obligación de la negociación colectiva en las a Administraciones Públicas: *la determinación de condiciones de trabajo del personal directivo*. Sin embargo, hay que observar que el personal directivo funcionario que mantenga la situación administrativa de servicio activo, seguirá siendo elector y elegible, según prevé el artículo 44 del EBEP; lo que resulta contradictorio, ya que las condiciones de trabajo del directivo público no se negocian con los representantes de los empleados públicos; pero, el directivo público, al mismo tiempo, puede participar en el proceso de negociación en la determinación de las condiciones del resto de empleados públicos y además participa como elector o elegible en los órganos de representación. Creemos que esta situación debe ser resuelta y limitar su participación en los órganos de representación de los empleados públicos.

**e) Título VI del EBEP: las situaciones administrativas.**

El Título VI del EBEP, regula las situaciones administrativas relativas al personal directivo pero, el artículo 85.1 del EBEP no prevé una situación administrativa específica de *personal directivo*<sup>289</sup>. Al no preverse esta situación, el empleado público nombrado titular de un órgano directivo, deberá acogerse a alguna de las situaciones previstas en el texto de la ley o de las leyes que se desarrollen en el EBEP, dentro de los límites que el propio Estatuto establece. El Estatuto diferencia entre si el directivo público cuenta o no con la condición adicional de *alto cargo*:

---

<sup>289</sup> Aunque sí que estuvo recogida durante buena parte de la tramitación parlamentaria como letra “f)”, pero que fue suprimida a través de una enmienda en el Senado.



a) Se declarará en situación de *servicios especiales*, conforme establece el artículo 87.1 del EBEP, apartados a) y c), a los funcionarios que sean nombrados altos cargos de la Administración del Estado, de las Administraciones Autonómicas, de las ciudades de Ceuta y Melilla, o que sean nombrados para desempeñar puestos directivos asimilados a su rango administrativo, al de los altos cargos en organismos autónomos o entidades públicas dependientes de las administraciones antes citadas.

En consecuencia los directivos públicos que tengan a su vez la condición de alto cargo –subsecretarios, secretarios generales técnicos, directores generales, directores de organismos autónomos o entidades públicas empresariales, etc.– serán declarados en situación de servicios especiales.

Del mismo modo, serán declarados en esta situación de servicios especiales los directivos municipales, tal como prevé el apartado f) del artículo 87.1. Esta referencia del EBEP a los directivos locales debe entenderse que se refiere a los directivos públicos de los municipios de gran población previstos en el Título X de la LRBRL, así como a los de los regímenes especiales de Barcelona y Madrid; pero que, no podría hacerse extensiva esa normativa a cualquier directivo público municipal, salvo que nos encontremos ante un directivo previsto para organismos autónomos y entidades públicas empresariales, tal y como aparecen reguladas en el artículo 85 bis de la LRBRL; esta regulación sí que sería aplicable a todas las entidades locales, sean municipios de gran población o de régimen común. Esta interpretación se debe a que en los municipios de régimen común no existe, en principio, más dirección pública institucionalizada que la prevista para los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales.

b) Los funcionarios públicos que accedan a desempeñar puestos de naturaleza directiva no previstos en el artículo 87 del EBEP se hallarán en situación de *servicio activo*; dado que, se encuadran en esta situación aquellos funcionarios a quienes *no les corresponda quedar en otra situación*. Y, en consecuencia, este personal se *regirá por las normas de este Estatuto y por la normativa de función pública de la Administración Pública en que presten servicios* (artículo 86.2 EBEP).

**f) El régimen especial de retribuciones del alto cargo cesado: las modernas cesantías.**

El artículo 87.3 del EBEP<sup>290</sup>, en sus dos últimos incisos, establece un régimen jurídico específico de *retribuciones* para aquellos funcionarios que hayan sido nombrados altos cargos, sin perjuicio de que también lo haga extensivo a otros supuestos.

Este precepto, recoge una genérica previsión de que las Administraciones públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de estos funcionarios, estableciendo una garantía retributiva para este colectivo al cesar como alto cargo. Parece que rememora las antiguas cesantías decimonónicas, el EBEP, establece:

*“[...] las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados altos cargos, miembros del Poder Judicial o de otros órganos constitucionales o estatutarios o que hayan sido elegidos Alcaldes, retribuidos y con dedicación exclusiva, Presidentes de Diputaciones o de Cabildos o Consejos Insulares, Diputados o Senadores de las Cortes Generales y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Como mínimo, estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública”.*

Así, el directivo público que reúna además la condición de alto cargo, dispondrá del complemento de director general cuando retorne a su puesto de funcionario, durante el

---

<sup>290</sup> El artículo 87.3 del EBEP, establece: “*Quienes se encuentren en situación de servicios especiales tendrán derecho, al menos, a reingresar al servicio activo en la misma localidad, en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezcan. Tendrán, asimismo, los derechos que cada Administración Pública pueda establecer en función del cargo que haya originado el pase a la mencionada situación [...].*”

resto de su servicio en la administración pública y hasta su jubilación, independientemente de que sea la Administración en la que haya prestado sus servicios como alto cargo u otra Administración diferente, asimismo, independientemente de cuál sea el puesto de trabajo que ocupe y del grupo de clasificación al que pertenezca.

Esta interpretación del EBEP fue considerada conforme a ley en una polémica sentencia del Tribunal Constitucional 32/2000<sup>291</sup>. En su fundamento jurídico tercero, el Pleno del Tribunal, señala:

*“siendo los principios de mérito y capacidad reglas de configuración legal según el art. 103.3 C.E., no pueden llevarse hasta el extremo de impedir al legislador premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo. En efecto, es doctrina constitucional (SSTC 215/1991, de 14 de noviembre; 293/1993, de 18 de octubre; 48/1998, de 2 de*

---

<sup>291</sup> STC 32/2000, de 3 de febrero de 2000. Cuestiones de inconstitucionalidad 1989/94 y 2955/98 (acumuladas). Planteadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid y de Castilla-La Mancha, respecto del artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Supuesta vulneración del derecho a la igualdad y de los límites a la ley de presupuestos: complemento de destino de los funcionarios de carrera que hayan desempeñado altos cargos. En su fundamento jurídico tercero, el Pleno de Tribunal, señala: *“siendo los principios de mérito y capacidad reglas de configuración legal según el artículo 103.3 C.E., no pueden llevarse hasta el extremo de impedir al legislador premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo. En efecto, es doctrina constitucional (SSTC 215/1991, de 14 de noviembre; 293/1993, de 18 de octubre; 48/1998, de 2 de marzo, y 73/1998, de 31 de marzo, entre otras) que la interpretación sistemática de los artículos 23.2 y 103.3 C.E. implica que los requisitos o condiciones exigibles para el acceso a la función pública, o en este caso para el desarrollo de la carrera funcional, deben ser reconducibles a los principios de mérito y capacidad, y es claro que la condición de antiguo alto cargo puede ser legítimamente interpretada por el legislador como referible a dichos principios. En este sentido, valorar, a efectos de consolidar un determinado nivel retributivo en la función pública, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable (como afirma el órgano jurisdiccional proponente) ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración política de que goza el legislador para conformar la carrera administrativa (y en este caso concreto el sistema retributivo de ciertos funcionarios), “Esta libertad del legislador está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. No corresponde a este Tribunal ... interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes” (STC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1º, y, en sentido similar, STC 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5º).”*

*marzo, y 73/1998, de 31 de marzo, entre otras) que la interpretación sistemática de los arts. 23.2 y 103.3 C.E. implica que los requisitos o condiciones exigibles para el acceso a la función pública, o en este caso para el desarrollo de la carrera funcionarial, deben ser reconducidos a los principios de mérito y capacidad, y es claro que la condición de antiguo alto cargo puede ser legítimamente interpretada por el legislador como referible a dichos principios.*

*En este sentido, cabe valorar, a efectos de consolidar un determinado nivel retributivo en la función pública, que el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad, no es una decisión irrazonable (como afirma el órgano jurisdiccional proponente) ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración política del que goza el legislador para conformar la carrera administrativa (y en este caso concreto el sistema retributivo de ciertos funcionarios), “Esta libertad del legislador está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. No corresponde a este Tribunal ... interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes” (STC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1, y, en sentido similar, STC 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5ª).”*

El Tribunal Constitucional, en la sentencia indicada anteriormente, concluye que:

*“la doble relación que une o ha unido al funcionario que cesa como alto cargo con la Administración (relación de confianza política y relación estatutaria o funcionarial ordinaria), puesta de manifiesto en la distinta configuración del régimen de incompatibilidades, de responsabilidad y de acceso al puesto según criterios de mérito y capacidad o según nombramiento político por el Gobierno, es motivo suficiente para que el legislador establezca legítimamente un*

*tratamiento retributivo desigual ante situaciones desiguales”, al quedar nítidamente diferenciados los dos grupos de funcionarios” (FJ 3º)*

Este proceso de designación ha sido declarado plenamente *constitucional*, sin embargo, consideramos cuestionable que quienes han desempeñado cargos públicos por designación política, vean favorecida su carrera profesional en la función pública pues aparte de verse afectada su neutralidad e imparcialidad, es evidente que en la carrera profesional del funcionario no deberían valorarse factores exógenos a las propias exigencias de capacidad y profesionalidad. Además de que creemos que guarda cierta similitud con las *cesantías* decimonónicas y nos retrotrae a nuestra tradición administrativa más rancia en busca de un buen *acomodo* de carácter vitalicio al personal afecto.

#### **g) Disposiciones adicionales.**

Las disposiciones adicionales del Estatuto que de alguna forma afectan a nuestro objeto de estudio son las siguientes:

- La Disposición Adicional primera excluye del ámbito de aplicación del EBEP a las empresas y sociedades públicas de capital total o mayoritariamente público y a las fundaciones públicas; en consecuencia, el personal directivo de estas entidades no está, en principio, sujeto a lo previsto en el artículo 13 del EBEP.
- Esta restricción en el ámbito de aplicación del EBEP no impide, sin embargo, que el legislador autonómico o, en su caso, la Administración Pública competente, opte por una profesionalización de ese escalón directivo de las sociedades y fundaciones públicas, así como de los consorcios que, en su caso, puedan quedar fuera del ámbito de aplicación de la ley.
- La disposición adicional segunda del EBEP regula a los funcionarios con habilitación de carácter estatal. Disposición derogada por la ley 27/2013, y que analizaremos en el capítulo siguiente.
- Hay asimismo, una referencia al personal directivo en la disposición adicional cuarta del EBEP relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla. Allí se dice que, en el

marco de lo previsto en el apartado uno de esa misma disposición –un marco por cierto, de notable confusión– la Asamblea de cada una de estas ciudades podrá regular el procedimiento de provisión de puestos directivos, así como su régimen de permanencia y cese –apartado c) del punto 2, de esta disposición adicional–.

- La disposición adicional undécima extiende el ámbito de aplicación del artículo 87.3 también al personal recogido en el artículo 4<sup>292</sup> *en la medida en que dicha aplicación resulte compatible con lo establecido en su legislación específica*.
- La disposición final tercera, apartado dos, endurece el régimen de incompatibilidades del personal directivo o, mejor dicho, de aquel personal que es calificado como tal, puesto que no se le puede autorizar o reconocer compatibilidad alguna. La exposición de motivos del EBEP dice lo siguiente: “*La Disposición Final tercera refuerza la total incompatibilidad del personal directivo, incluido el sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, para el desempeño de cualquier actividad privada*”.
- En cualquier caso, según se desprende del párrafo segundo del apartado dos, de la disposición final cuarta del EBEP, esa disposición final tercera 2 no entrará en vigor hasta que se aprueben las leyes de función pública de las Administraciones Autonómicas, manteniéndose vigente hasta ese momento la actual normativa. No obstante, dado que esa vigencia diferida se condiciona *a la entrada en vigor del Capítulo III del Título III (derechos retributivos) con la aprobación de las leyes de función pública*, por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, en la Instrucción publicada en su día, se ha considerado que la referencia a las incompatibilidades del personal directivo tiene aplicabilidad directa.

---

<sup>292</sup> El artículo 4 EBEP respecto al *Personal con legislación específica propia* establece que “*las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las Comunidades Autónomas; c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia; d) Personal militar de las Fuerzas Armadas; e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; f) Personal retribuido por arancel; g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia; h) Personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito.*”

En relación al personal directivo local, como es conocido, no es de aplicación el sistema de incompatibilidades de altos cargos, sino la Ley 53/1984, aunque con alguna matización prevista por la Disposición Adicional decimoquinta de la LRBRL (artículo 8 de la Ley 5/2006). Una incongruencia más del sistema local de dirección pública, pues si los titulares de órganos directivos son asimilables a los Altos cargos no se comprende por qué están sujetos a un régimen de incompatibilidades distinto, el aplicado al resto de empleados públicos.

#### **4. La aplicación del EBEP a la dirección pública local.**

Con el Estatuto Básico del Empleado Público se regula –por primera vez– para todas las Administraciones, la dirección pública profesional por medio de una norma básica. Además, en relación a los empleados locales introduce un profundo cambio en el *sistema de fuentes* aplicable al conjunto de empleados públicos locales. El Estatuto deroga expresamente el artículo 92 de la LRBRL<sup>293</sup>, y respecto al personal de las entidades locales deja de prevalecer la norma especial, la específicamente local, la LRBRL, para regularse con una norma de empleo público: el EBEP.

De forma que las *fuentes reguladoras* del personal local pasan a ser los preceptos básicos del Estatuto y las normas de las Comunidades Autónomas en materia de personal que tendrán que respetar el principio de autonomía local garantizado por la CE. Este cambio de paradigma ya había sido requerido por el Libro Blanco del Gobierno Local<sup>294</sup>, que recogía la necesidad de no regular en las normas del Régimen Local las cuestiones de personal. Este cambio en el sistema de fuentes implicaba importantes cambios en la concepción de una función pública local que sea de aplicación común en todo el territorio nacional, ya que remite la regulación del personal

---

<sup>293</sup> Que establecía que “*los funcionarios al servicio de la Administración Local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución*”.

<sup>294</sup> MAP (2005), *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid, 2005. Disponible en WWW: [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text\\_es\\_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015]

local al legislador autonómico. Autores como CERVERA CUENCA<sup>295</sup> cuestionaron incluso que la función pública local, como instancia homogénea, subsistiera por la potencial variedad normativa, tantas como Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

Señalar que el Tribunal Constitucional –incluso antes de la aprobación del EBEP– en la STC 37/2002 de 14 de marzo<sup>296</sup> ya estableció que aquellas Comunidades Autónomas que en su catálogo competencial contaran con competencia exclusiva en materia de Régimen Local, contarían con “*un título competencial de carácter globalizador en cuanto comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluida, por tanto, la función pública local*” (FJ 8).

---

<sup>295</sup> CUENCA CERVERA, J. J. (2010), *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 69.

<sup>296</sup> STC 37/2002, de 14 de febrero de 2002. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 71/94 y 243/95. Promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y varios artículos de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, que señala en su fundamento jurídico 8º: “*En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.18.a) CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales (SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12; 25/1983, de 7 de abril, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 44; 85/1985, de 10 de julio, FJ 1; 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 8). Por su parte la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido, en el marco de la legislación básica del Estado, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 10.1.1 EAC), título competencial que abarca a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma, y competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.a CE, en materia de régimen local (artículo 9.8 EAC), título competencial de carácter globalizador en cuanto comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4), incluida, por tanto, la función pública local. De una interpretación conjunta de los mencionados preceptos constitucional y estatutario, se deduce, pues, que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma de Cataluña, pese a la distinta calificación de los títulos competenciales recogidos en los artículos 9.8 y 10.1.1 EAC, el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial.*”



En un movimiento pendular propio de la España decimonónica, la última modificación introducida en la LRBRL por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce nuevamente el artículo 92 en la LRBRL<sup>297</sup>. En su redacción actual, de nuevo el régimen jurídico aplicable al personal local se encuentra regulado en la normativa básica local, siendo esta norma de aplicación preferente al personal al servicio de la Administración local. El sistema de fuentes en la regulación del personal local vuelve a ser el siguiente:

- a) En primer lugar, la Ley especial, el Derecho básico de la Administración Territorial Local, es decir el Título VII de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, denominado *Personal al servicio de las Entidades locales*.
- b) En segundo lugar, la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, ley básica en materia de función pública y, además, *por la restante legislación del Estado en materia de función pública*, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución.
- c) En tercer lugar, la legislación propia de las Comunidades Autónomas, en los términos que determina el artículo 149.1.18 de la Constitución. Con una casuística variada, en función de que la Comunidad Autónoma haya dictado, norma expresa en materia de Función Pública Local –Cantabria–; que, la función pública local forme parte integrante del Régimen Local –casos de

---

<sup>297</sup> El artículo 92 introducido, en su actual redacción, por el número veinticuatro del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (B.O.E. de 30 diciembre). Vigencia: 31 diciembre 2013. Establece: “1. *Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.*

2. *Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.*

3. *Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.*

Cataluña o Aragón, por ejemplo–; o que, la función pública local forme parte integrante de la función pública autonómica –casos del País Vasco, Comunidad Valenciana o Baleares–. Además de la legislación autonómica para colectivos profesionales específicos como la Policía Local o los Servicios de Extinción de Incendios.

Retomando nuestro discurso, en las Administraciones locales las necesidades de personal directivo se han cubierto de forma tradicional desde la Transición mediante el recurso al personal eventual o mediante funcionarios ocupando puestos de libre designación.

En el ámbito local, desde los años 60 del siglo pasado, se prevén órganos directivos para los municipios de régimen especial de Madrid y Barcelona; y desde el año 2003, se prevé la existencia de órganos directivos para los Municipios de Gran Población en el Título X de la Ley 7/1985; sin embargo, los órganos directivos no se prevén para el resto de Gobiernos Locales, la mayoría de los municipios de gran población y los municipios de régimen común.

La cuestión que se nos plantea seguidamente es si, a falta de reconocimiento en la legislación básica de régimen local de órganos directivos en los municipios de régimen común, pueden o no disponer de personal directivo, al estilo de lo previsto en el Estatuto Básico; y, si se puede disponer de ellos, con qué régimen y condiciones específicas. Cuestiones que analizaremos en un epígrafe específico del capítulo siguiente del trabajo de investigación.

Sin embargo, antes de poder dar respuesta a estas preguntas debemos partir de una premisa, el EBEP se aplica a todas las administraciones públicas y, por lo tanto también a la Administración Local, pero es una norma básica de carácter dispositivo. El Estatuto es normativa básica, sin perjuicio de los matices que se introducen en la Disposición final segunda, que señala que *“las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de*

*función pública y de auto-organización que les atribuyan los respectivos estatutos de autonomía*”<sup>298</sup>. Destaca pues el carácter dispositivo del EBEP que podrá ser o no desarrollado y, por tanto, aplicable.

Esta cuestión es importante para la aplicación y desarrollo del personal directivo profesional en las entidades locales, pues podemos entender que el artículo 13 del EBEP no puede aplicarse hasta que no se desarrolle por los órganos legislativos competentes; pero también podemos entender que es de aplicación directa, ya que dicho artículo no se encuentra dentro de los que el propio EBEP difiere para su entrada en vigor.

Partiendo de unas vagas previsiones del legislador básico, el margen de configuración autonómico y local es amplio. En España puede desarrollar la figura del personal directivo profesional tanto el legislador autonómico –llamado a ello por el propio EBEP– como el poder normativo local, haciendo uso de sus potestades de auto-organización. Esta situación puede dar lugar a soluciones institucionales diferentes, y lo que sea un directivo público profesional en un determinado ámbito no tiene por qué coincidir con las soluciones que se hayan dado en otro lugar.

Al formar parte la dirección pública de la organización político-institucional de los gobiernos locales debemos considerar que la regulación de la figura por las Comunidades Autónomas debe respetar las potestades de auto-organización de las entidades locales y, permitir que sean éstas las que en última instancia definan el modelo de dirección pública que se adoptará en cada organización municipal y, por lo tanto, permitir que decida autónomamente cuáles puestos tendrán, en su caso, la consideración de directivos reservados a la dirección pública profesional y sujetos por tanto a los principios recogidos en el EBEP. Analizaremos estas cuestiones en los siguientes capítulos del trabajo.

---

<sup>298</sup> La Disposición final segunda establece que: “*Las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de auto-organización que les atribuyan los respectivos estatutos de autonomía*”.







## **CAPITULO 4**

---

# **EL SISTEMA LOCAL GOBIERNO Y LA DIRECCIÓN PÚBLICA.**

# 1. Notas generales de las administraciones locales en la Constitución de 1978.

## 1.1. La administración local en la Constitución.

Siguiendo nuestra tradición constitucional en la Constitución de 1978 el articulado dedicado expresa y específicamente a los Entes Locales es parco. Con la excepción de la Constitución de 1812, las restantes Constituciones han dedicado muy pocos artículos a la Administración local<sup>299</sup>. Sin embargo, su extensión es similar en derecho comparado a los países más próximo a nuestro entorno –seis le dedica la Constitución Italiana, uno la Francesa, otro la Alemana<sup>300</sup>.

La Constitución regula las Administraciones locales en el Título VIII *De la Organización Territorial del Estado*; en el Capítulo I: *Principios Generales*, junto a Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante), sitúa a municipios y provincias, todas ellas entidades dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses –artículo 137 CE–. En el Capítulo II, bajo el epígrafe *De la Administración Local*, concreta para municipios y provincias sus principios organizativos y la necesidad de la suficiencia financiera de las entidades locales –artículos 140 a 142 CE–.

De una visión de conjunto del Título VIII comprobamos que el municipio es un elemento básico en la organización territorial del Estado. El artículo 137 CE define a los municipios junto a provincias —e islas— como *entes públicos territoriales*, a partir de los cuales se estructura y vertebrata territorialmente el Estado, además, de dotarles de autonomía para la gestión de sus propios intereses:

---

<sup>299</sup> El profesor García Roca en este sentido afirma que “*El carácter escueto y elástico de los preceptos constitucionales sobre la autonomía local ha constituido un pretexto para no extraerles toda su eficacia normativa*” GARCÍA ROCA, J. (2001), El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad, en LÓPEZ GUERRA, L. (Coord.), *Estudios de Derecho Constitucional*, Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, Tirant lo Blanch, Valencia.

<sup>300</sup> NÚÑEZ RIVERO, C y GARCÍA ARANDA, S (2013), “La Autonomía de los Entes Locales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 31, págs. 401-438.



*“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.*

Entrando ya en el estudio del Capítulo dedicado expresamente a *la Administración local* en la Constitución, el artículo 140 CE profundizará en el principio de autonomía de los municipios, y establece el carácter democrático en la elección de los miembros de las corporaciones municipales, constitucionalizando el principio democrático de las entidades locales municipales:

*“Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto”.*

La máxima expresión constitucional del principio democrático de las entidades locales es el *Concejo abierto*<sup>301</sup>, asamblea de vecinos sin más, que carece de órganos colegiados representativos, en él, todos los electores de la población participan en el gobierno municipal, eligiéndose el alcalde directamente por dichos electores. Por otra parte, si observamos la doble posibilidad de elección del alcalde *por los concejales o por los vecinos* vemos que retornamos a la previsión del artículo 9 de la Constitución de 1931 que ya contemplaba la posibilidad de que el alcalde fuera elegido *por el pueblo o por el ayuntamiento*<sup>302</sup>. Sin embargo, la legislación básica de desarrollo de la norma constitucional, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

---

<sup>301</sup> En municipios con menos de 100 habitantes y en otros casos excepcionales previstos por la Ley –artículo 29 LRBRL–.

<sup>302</sup> Ya habíamos visto que la elección directa del Alcalde solamente se ha planteado en España cuando el nuevo contexto político democrático considera plenamente rechazable el caciquismo, y se considera que la participación pública en la vida municipal es compatible con una cierta personalización de la misma a través de la figura del Alcalde.

ha *optado* por la elección popular de los concejales dejando a éstos la elección del alcalde de la Corporación municipal, como tendremos ocasión de desarrollar en el capítulo siguiente.

El artículo 141 CE desarrolla el llamado principio de autonomía provincial. Las Diputaciones provinciales son órganos de gobierno de la provincia, instituciones existentes en España desde 1836, que han sido proclamadas por la Constitución del 78 como sigue:

- “1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*
- 2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.*
- 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.*
- 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos”.*

En este trabajo de investigación no nos adentramos en el estudio de la compleja organización provincial ni en su dirección pública. Sin embargo, no podemos dejar de señalar a modo de síntesis que la provincia cuenta con personalidad jurídica propia y se define como la agrupación de municipios. A diferencia del municipio que es un ente territorial natural al margen de su reconocimiento constitucional, en el caso de la provincia, ésta requiere de la existencia previa de municipios para formarse artificialmente como su agrupación.

Del estudio del municipio profundizaremos en el resto del trabajo de investigación, por lo que creemos conveniente en este punto, desarrollar aunque sea someramente una caracterización de la provincia en la organización del estado, así como de la elección de los diputados provinciales.

La Constitución otorga a la provincia una importante dimensión estatal, para el cumplimiento de las actividades del Estado, además, de su propia dimensión local. Esta doble dimensión estatal y local de la provincia ha suscitado y sigue suscitando numerosas diferencias entre partidarios y detractores de la provincia como parte integrante de la organización de Estado<sup>303</sup>. Junto al artículo 141 CE que establece la dimensión estatal de las provincias, otros artículos constitucionales también le confieren atribuciones –artículos 68, 69 y 143–. Así la provincia es la circunscripción electoral para la elección de diputados y senadores o, tiene facultad de iniciativa en la iniciación del proceso autonómico. Finalmente, la Constitución refuerza la institución provincial, haciendo que la modificación de los límites provinciales requiera una Ley orgánica de las Cortes Generales.

En el apartado segundo del artículo 141 CE se encomienda el gobierno y administración autónoma de las provincias a las diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Recogiéndose así, de modo tácito, la necesidad de que los miembros de estas corporaciones representativas se elijan democráticamente. No obstante, nuevamente la legislación de desarrollo establece la elección indirecta de los diputados provinciales. Las diputaciones provinciales son órganos de elección indirecta, y su composición se establece a partir de los resultados de las elecciones Locales, en las que se eligen los representantes políticos de los Ayuntamientos.

Las disposiciones especiales para la elección de diputados provinciales están reguladas por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y encontramos una notable diferencia en relación a la elección de los representantes locales de los municipios pues para la elección de diputados provinciales ya no se habla de sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, lo que sin restarle el carácter

---

<sup>303</sup> Al respecto SALVADOR CRESPO, M. (2007), *La Autonomía provincial en el sistema constitucional español: intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local y UNED, Madrid. Primer Premio para Trabajos de Estudio e Investigación sobre Gobierno y Administración Local, en su V edición (2005), que convoca el Instituto Nacional de Administración Pública.

democrático, ciertamente, hace más distante por indirecta la relación de representación y responsabilidad política entre los ciudadanos y los diputados provinciales<sup>304</sup>.

Sin embargo, en las provincias y Territorios Históricos del País Vasco –Araba, Bizkaia y Gipuzkoa–, el órgano de gobierno y administración es la diputación foral. A diferencia del resto de diputaciones provinciales son órganos de elección directa<sup>305</sup>.

Además el artículo 141CE, posibilita la existencia de otro tipo de agrupaciones de los municipios. Agrupaciones que se adicionan a las Diputaciones pero, no las sustituyen. Hablamos de comarcas, mancomunidades y otras entidades locales tradicionales. En el momento del debate constituyente, tanto los grupos parlamentarios nacionalistas como otras fuerzas políticas, introdujeron en el debate la *comarca* entendida ésta como entidad territorial; así como, las *parroquias* –gallegas– o las *pedanías*<sup>306</sup>. También se abría la posibilidad de representar a las *mancomunidades* por sus antecedentes históricos.

Es importante señalar, que en las siguientes Comunidades Autónomas –Madrid, Región de Murcia, Cantabria, Principado de Asturias, Navarra y La Rioja– no hay Diputaciones Provinciales, ya que las competencias de la Diputación son asumidas por la propia Comunidad Autónoma según recogen sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Por último, en las islas no existen las diputaciones provinciales, porque al frente de cada isla o agrupación de islas hay un *Consejo insular* –*Consell insular*– en Baleares y un *Cabildo insular* en Canarias. De esta forma, la Constitución incluye a las islas como

---

<sup>304</sup> La Ley 5/1982, de 19 de julio, electoral general, en su artículo 205 establece: “.1. Constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva Provincia, la Junta Electoral de Zona procede inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal dentro de cada partido judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos”.

<sup>305</sup> Ley 1/1987 de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

<sup>306</sup> PARADA J. R. y BACIGALUPO, M. (1999), Artículo 141. La provincia y otras entidades supramunicipales, en ALZAGA, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, Cortes Generales y Edersa, Madrid.

entidades locales, referencia válida tanto para las Canarias como para las Baleares, haciendo además mención expresa de sus dos formas de organización, el Consejo y el Cabildo. Esta es una novedad en nuestra regulación constitucional, pues en el texto de 1931, únicamente incluía de forma expresa el caso del archipiélago canario, así como su organización.

Por su parte, para concluir con esta rápida visión global y general del Capítulo II del Título VIII, el artículo 142 recoge el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales señalando que:

*“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA”.*

Entendemos que este principio, tal y como estableció el TC<sup>307</sup>, es básico para conseguir la autonomía local reconocida en nuestra Constitución, siendo imprescindible entender el principio de autonomía local junto al principio de suficiencia financiera que haga posible el ejercicio de sus competencias por las entidades locales.

## **1.2. La distribución competencial en materia local.**

En el resto del texto constitucional encontramos menciones expresas e implícitas a los entes locales a la hora de determinar a quién, y en qué términos, corresponde establecer el régimen jurídico local. El artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE<sup>308</sup>, entre otras materias, atribuye al

---

<sup>307</sup> Existen numerosas Sentencias del TC sobre el carácter necesario e imprescindible del principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales como complemento y presupuesto para la autonomía local, entre ellas: 179/85, la 201/88, la 135/92, la 68/96, la 171/96, 166/98, 233/99.

<sup>308</sup> El Artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE incluye las siguientes materias de competencia exclusiva estatal: “*El Estado tiene competencia exclusiva, entre otras materias para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas;*

Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Por su parte, el artículo 148.1.2ª CE habilita a las CCAA para asumir competencias en materia local, siempre que lo incluyan en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En todas las CCAA existen competencias legislativas exclusiva o compartida en *régimen local*. Los primeros estatutos de autonomía, como el vasco o el catalán expresamente, confirieron a las respectivas comunidades autónomas la competencia exclusiva sobre régimen local *sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución* –artículos 10.4 EAPV de 1979 y 8 EAC de 1979–. Otros estatutos de autonomía posteriores como el valenciano<sup>309</sup>, se expresan en términos similares.

A partir de 2006 mediante la aprobación de nuevos estatutos de autonomía –especialmente los de Andalucía, Aragón Cataluña– se incrementan las competencias autonómicas sobre régimen local, asumiendo competencias en dos grupos de materias dentro del régimen local: las propiamente exclusivas y las compartidas con el Estado.

Sin embargo, el Estado ha llevado a cabo una interpretación amplia del título competencial contenido en el artículo 149.1.18 CE, legislado con notable extensión e intensidad en materia de *régimen local*. Interpretación ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en el sentido de considerar que las atribuciones estatutarias no pueden impedir el pleno desenvolvimiento de las competencias estatales descritas en el artículo 149.1 CE<sup>310</sup>. La más reciente jurisprudencia constitucional parece decantarse porque en materia local sólo caben competencias autonómicas de desarrollo, de esta forma en la STC 161/2013, de 26 de septiembre, en su FJ 3º, recogiendo la doctrina constitucional anterior, entiende que<sup>311</sup>:

---

*legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.*

<sup>309</sup> Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en el artículo 31.8, se atribuye competencias exclusivas en “*Régimen local. Sin perjuicio de lo que dispone el número dieciocho del apartado uno del artículo 149 de la Constitución*”.

<sup>310</sup> STC 31/2010, fundamento jurídico 59.

<sup>311</sup> Reiterando en las anteriores SSTC 103/2013, de 25 de abril, f.j. 4 y 143/2013, de 10 de julio.

*“(i) en virtud del artículo 149.1.18 corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales;*

*(ii) las bases estatales “tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas”;*

*(iii) y las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el artículo 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva”.*

Los Estatutos de Autonomía de segunda generación contienen una mayor densidad jurídica en materia local lo que ha hecho que exista una mayor tensión entre la legislación básica y los Estatutos de Autonomía<sup>312</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional elude la utilización de los estatutos reformados como canon de constitucionalidad y parece querer limitar las competencias autonómicas a las de ejecución (STC 137/2014, entre otras).

Siguiendo a VELASCO CABALLERO<sup>313</sup>, consideramos que la Constitución Española de 1978 no atribuye al Estado la materia régimen local o la de Administración local en su totalidad.

---

<sup>312</sup> PÉREZ GARCÍA, M. L.: “la aplicación diferenciada o asimétrica de la ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local en las distintas comunidades y ciudades autónomas (y en dos municipios: Madrid y Barcelona), en *Gabilex*, número extraordinario Jornadas de Letrados de las CCAA 15, 16 y 17 de abril de 2015, pág. 51-70.

<sup>313</sup> VELASCO CABALLERO, F. (2009), *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons. En especial los capítulos IV y V. Más reciente, véase VELASCO CABALLERO, F. (2014), “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma del 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, págs. 75-136.

De modo que al legislador básico sobre régimen local le corresponde la *fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales*, por su parte, el legislador autonómico podrá completar al amparo del 148.1 2.<sup>a</sup> CE lo establecido por el legislador básico de régimen local y, todo ello, sin olvidar la función de los legisladores sectoriales competentes sobre la materias que de alguna u otra forma, también, afecta a las competencias o funciones municipales.

Además, no podemos olvidar que la Constitución no contiene una relación de materias sobre las que se atribuya de modo expreso competencia de las entes locales de manera que en muchos casos ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha definido si corresponde al legislador estatal o al legislador autonómico atribuir competencias a los entes locales, en función de la distribución de competencias efectuada por el propio texto constitucional. En el supuesto de materias compartidas habrá de ser el legislador básico estatal quien establezca qué competencias corresponderán a las entidades locales, siempre con la limitación de garantizar la autonomía local y, todo ello, sin excederse para no invadir las competencias autonómicas<sup>314</sup>.

En conclusión, podemos afirmar que la asunción en los Estatutos de Autonomía de competencias en materia local por las Comunidades Autónomas hace que el Gobierno local evolucione de un modelo de corte napoleónico –sustentado sobre dos entidades locales básicas prestadoras de servicios y extendidas por todo el territorio, personificadas exclusivamente en Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales–, hacia un sistema definido por el carácter democrático de sus instituciones que comprende distintos tipos de entidades locales, surgidas tanto de la legislación básicas estatal, de la voluntad autonómica, así como de la decisión de las propias entidades locales en ejercicio de su autonomía y potestad de autoorganización administrativa.

---

<sup>314</sup> La Constitución no contiene una relación de materias sobre las que se atribuyan de modo expreso competencias a los entes locales por lo que nos estaríamos refiriendo aquí a los legisladores estatal y autonómico competentes por razón de la materia en virtud, ahora sí, de la distribución efectuada por el propio texto constitucional. Por otra parte, en el caso de las materias compartidas habrá de ser el legislador básico estatal quien establezca qué competencias corresponderán a las entidades locales, siempre con la limitación de garantizar la autonomía local y, todo ello, sin excederse pues no deberá invadir las competencias comunitarias tal y como aclaró la STC 214/89, FJ 3°.



### **1.3. La especificidad local en el marco constitucional.**

Aproximándonos al tratamiento que de la Administración y de los entes locales hace el texto constitucional de 1978, y centrando nuestra exposición en los municipios, podemos esquematizar en tres las notas fundamentales de la configuración constitucional de los municipios españoles. Estas notas que caracterizan a los municipios constitucionales son<sup>315</sup>: la función de los municipios en la estructura básica de la organización territorial del Estado; el reconocimiento de la autonomía local; y, por último, el carácter democrático de los gobiernos locales. Cuestiones que debemos analizar con más detalle para evidenciar si la especificidad de la administración local, en concreto de los municipios, se traslada más tarde a la ordenación del espacio directivo local.

#### **1.3.1. Los municipios en la estructura básica de la organización territorial del Estado.**

La Constitución de 1978 introduce junto a las Comunidades que se constituyan, a los municipios, provincias e islas como entidades jurídicas, a partir de los cuales se estructura y vertebrata territorialmente el Estado. A los municipios, de forma particular, se les dota de un carácter necesario y de imperativa existencia en la organización estatal, y que posteriormente el TC ha definido como *elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional*<sup>316</sup>.

Esta organización territorial del Estado en tres niveles implica, a su vez, distintos niveles de administración pública; en otras palabras, tres ámbitos diferenciados de administración pública: la administración central, denominada *Administración General del Estado*; las administraciones propias de cada *Comunidad Autónoma*; y, por último, las administraciones de los entes locales –*Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales,*

---

<sup>315</sup> PAREJO ALONSO, L. (2011), La Autonomía local en la Constitución, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª Ed., Iustel, Madrid, pág. 143 y ss.

<sup>316</sup> La STC 32/81 califica a los entes locales, a propósito de las Diputaciones Catalanas.

*Consejos Insulares, etc.*— De esta forma, municipios y provincias, gozan de la consideración de administración pública territorial<sup>317</sup>, y de acuerdo con la distribución constitucional y legal de competencias, conforme veremos en el siguiente epígrafe, cada una de estas administraciones gestiona y presta a los ciudadanos unos servicios públicos determinados.

La configuración de la administración local como Administración territorial hace que cuente con una generalidad de fines y que además, sus órganos de gobierno de configuración política gocen de autonomía para la gestión de sus propios intereses, contando para ello con personalidad jurídica propia. Los elementos del municipio son el territorio, la población y la organización<sup>318</sup>. De esta forma los Gobiernos locales conforman el estatuto de entes públicos territoriales, conjuntamente con la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Las administraciones públicas territoriales además, pueden crear una Administración de carácter instrumental o funcional bajo su dependencia. De esta forma, las corporaciones locales, para prestar los servicios públicos o realizar actividades, pueden constituir Organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca a la entidad local o a un ente público dependiente de la misma. Estas organizaciones, aunque dependen de la Entidad local, tienen personalidad jurídica propia.

En términos económicos según los datos *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*<sup>319</sup>, los servicios gestionados por la Administración

---

<sup>317</sup> Así se recoge en la legislación básica administrativa española. En la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de entiende por Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado, b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, c) Las Entidades que integran la Administración Local.

<sup>318</sup> Artículo 11.2 LRBRL.

<sup>319</sup> Datos extraídos del *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA), de fecha 21 de junio de 2013. Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, se crea la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y, por Real Decreto 479/2013, de

General del Estado representan el 21,6% del gasto público nacional sin incluir el 31,9% de gasto de la Seguridad Social, los servicios gestionados por las administraciones de las Comunidades Autónomas representan el 34,3% del conjunto de gasto, y, por último, los administraciones locales gestionan el 12,3% restante.

Por último, indicar que la Constitución otorga una especial relevancia a los municipios, dentro del propio ámbito de las entidades locales, al garantizar la autonomía de estos en su artículo 140 CE, a la vez que establece que, salvo en los caso del *Concejo Abierto*, su gobierno corresponde a sus respectivos Ayuntamientos.

### **1.3.2. La autonomía de los Entes locales.**

La segunda de las especialidades de los entes locales –y, por tanto, de los municipios en el marco constitucional– es su derecho a la autonomía local.

Sin embargo, debemos hacer dos observaciones a esta premisa. La primera es que en propiedad deberíamos hablar de *Autonomía de los entes locales* ya que en ningún momento la Constitución contiene la expresión *Autonomía Local*; sin embargo, esta expresión de creación extraconstitucional ha sido el término que se ha generalizado. La segunda observación, es que aun siendo el artículo 2 CE el que contiene la primera mención a la autonomía, refiriéndose al derecho de acceso a la misma de las nacionalidades y regiones, es el artículo 137 el que extiende el principio de autonomía a municipios y provincias para *la gestión de sus respectivos intereses*.

---

21 de junio, crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y evaluación permanente, así como formular nuevas propuestas en los términos previstos en el citado Real Decreto.

Disponible en WWW:

[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF) [Consulta: 11 octubre 2015]

Es el artículo 137 CE el que dota a los municipios de autonomía; como veremos más adelante, no será igual ni tendrá el mismo alcance para todo tipo de entes territoriales estatales o autonómicos<sup>320</sup>.

La autonomía local a que se refiere el artículo 137 CE debe ser entendida como potestad de autoorganización y autogobierno de los entes locales para la gestión de los propios intereses. Esta potestad de autogobierno de los entes locales que expresamente reconoce la Constitución se reafirmará más tarde, con la *Carta Europea de la Autonomía Local* de 1985, que entiende por autonomía local<sup>321</sup>:

*“el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*

El sistema de régimen local diseñado por la Constitución, al no atribuir competencias concretas a las entidades locales y otorgar autonomía política a las Comunidades Autónomas para regular no sólo el sistema local de gobierno; sino también, el sistema legal sectorial<sup>322</sup> ha generado una gran conflictividad entre administraciones que ha hecho que el Tribunal Constitucional haya tenido que entrar a definir el concepto jurídico indeterminado de *autonomía local*.

---

<sup>320</sup> PAREJO ALFONSO, L. (1988), *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona.

<sup>321</sup> *Carta Europea de la Autonomía Local*, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Instrumento de Ratificación Resolución Ministerio de Asuntos Exteriores: el 3 de febrero de 1989, *B.O.E.* núm. 47, de 24 de febrero de 1989. Entrada en vigor de forma general el 1 de septiembre de 1988 y para España el 1 de marzo de 1989. El concepto de autonomía local se define en su artículo 3, como sigue: “1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.”

<sup>322</sup> Las diferentes leyes sectoriales cuentan frecuentemente con previsiones y referencias a las atribuciones de las Entidades locales, por lo que también han de ser tenidas en cuenta para conocer con exactitud las competencias locales en cada Comunidad Autónoma y en cada sector de actividad.

El Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero<sup>323</sup>, fija la doctrina por la que la autonomía local debe entenderse como *garantía institucional* para

---

<sup>323</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero, del Tribunal Constitucional, recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y seis Senadores, contra, entre otros, diversos preceptos del Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953. El Tribunal en el Fundamento Jurídico 3, señala: “*la Constitución (artículos 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución al decir que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.*”

*El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.*

*Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.*

*De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.*

*De acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma.*

*Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva - o que debía serlo de acuerdo con la Constitución- no de competencias compartidas entre diversos entes.*

*Este poder “para la gestión de sus respectivos intereses” se ejerce -por lo demás- en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad -como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (artículo 148.1.2º).*

*Posición de superioridad que permite afirmar -como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho comparado- que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras*

municipios y provincias. A partir de aquí se interpreta, que la autonomía local no sólo es una mera autonomía administrativa y que, por el principio de representación democrática con el que cuentan los ayuntamientos, la autonomía local en los municipios tiene un indudable contenido político. De esta forma, aunque la autonomía local no incluye la potestad legislativa, excepto en el caso de las Diputaciones del País Vasco, el principio de representación democrática de los ciudadanos atribuido a los Ayuntamientos y Diputaciones, hace que la autonomía local tenga necesariamente un contenido político, lo que incluye un marco de autonomía normativa de los municipios que se plasma a través de su potestad reglamentaria y que se concreta en Reglamentos y Ordenanzas. Por tanto, la autonomía en el caso local garantiza el poder normativo que la gestión de sus propios intereses en el marco y con el límite de las leyes ya sea, en cada ámbito competencial, estatales o autonómicas.

Podemos encontrar un buen resumen de la doctrina constitucional sobre la autonomía local en el fundamento jurídico 39 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, sobre la Ley de Puertos. En esta importante sentencia observamos que no hay asuntos exclusivamente locales; que la autonomía local es un poder limitado de autoorganización que implica el reconocimiento de potestades para actuar como tal Administración o poder público –potestad reglamentaria, sancionadora, autoorganizadora...– que no se extiende a los distintos sectores materiales de la actividad pública; por lo que el contenido competencial de las entidades locales vendrá determinado por la legislación sectorial y consistirá en competencias propias, con distinto alcance, y en competencias delegadas.

Se configura así un tipo de modelo, el del Gobierno local, en el que legislan sobre la materia local tanto el Estado como las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos competencias en la materia. Esta peculiar naturaleza bifronte de la

---

*Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado.” (FJ 3º)*

legislación de régimen local<sup>324</sup> hace que la determinación del contenido, alcance y extensión de las competencias locales, incluida la ordenación de su sistema directivo, sea el resultado de la intervención concurrente y no siempre armónica de las dos instancias territoriales superiores<sup>325</sup>.

Esta configuración hace que la administración local presente una serie de rasgos y caracteres que la singularizan respecto de las otras dos administraciones territoriales: la administración estatal y la autonómica. Esta singularidad es consecuencia de su dependencia normativa respecto de estas otras administraciones. Singularidad que si se une al debate directivo adquiere una mayor trascendencia y significación, y hace que se vuelva especialmente complejo y difícil de resolver dado el carácter representativo del gobierno local, como seguidamente analizamos.

### **1.3.3. El principio democrático de los Gobiernos Locales: nivel territorial integrado por entes corporativos y democráticos.**

Finalmente, la Administración local se caracteriza por su cualidad de nivel territorial integrado por entes corporativos y democráticos. Los entes locales de forma tradicional han sido configurados como *corporaciones locales*, diferenciado de los otros dos componentes políticos de las Administraciones territoriales estatal y autonómica.

Desde el siglo XIX se considera al municipio una entidad local en el que el Ayuntamiento es la forma común de Gobierno. El Gobierno de los municipios se confía al Ayuntamiento, como institución representativa de sus ciudadanos, integrado por los concejales y el alcalde. Los concejales son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la

---

<sup>324</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2008), “Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en ZAFRA VÍCTOR, M. (Coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Públicas, Sevilla, págs. 37 a 62.

<sup>325</sup> PAREJO ALFONSO, L. (2003), *Derecho administrativo. Instituciones generales*, Ariel, Barcelona, pág. 455.

ley, mientras que los alcaldes son elegidos por los concejales, salvo en los municipios en que procede el régimen del Concejo abierto.

Frente a la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades locales son corporaciones locales, dado el carácter democrático-representativo de sus instituciones de autogobierno. Como expresa ORTEGA MARTÍN<sup>326</sup>, sus órganos políticos se nutren directamente de los representantes de los ciudadanos, que son los propios miembros de la corporación. El concepto de Corporación local apunta a la organización peculiar y propia de los municipios, resultado de su carácter democrático y representativo<sup>327</sup>.

Es evidente que el carácter representativo del gobierno local es un componente esencial en los entes locales de ámbito común, tal y como ha sido desarrollada por la LOREG<sup>328</sup>. Si bien, en el ámbito local la Constitución de 1978 prevé otra forma de gobierno local que utilizan fórmulas democráticas directas, como es el caso del Concejo abierto, configurado como un régimen municipal especial que nada impide su desarrollo y ampliación.

---

<sup>326</sup> ORTEGA MARTÍN, E. (2010), “Administración local”, en Arnaldo Alcubilla, E. (coord.), *Enciclopedia Jurídica*, Volumen 2, La Ley, Madrid, págs. 618-626.

<sup>327</sup> Comenzaba así el artículo 5 de la Ley de Régimen Local en su Texto Articulado de 16 de diciembre de 1950: “Los ayuntamientos y las diputaciones provinciales son corporaciones a las que corresponde el gobierno y la administración de los intereses públicos peculiares de su territorio”. Dimana de la base 1ª de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945.

<sup>328</sup> Sobre las nociones de democracia directa y representativa en el ámbito local, véase SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F. (2011), “El juego de la democracia”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, Sección colaboraciones, Quincena del 30 abril al 14 mayo.



## **2. La organización municipal: el Ayuntamiento y sus órganos.**

### **2.2. La organización municipal en la legislación básica de régimen local y sus modificaciones.**

El reconocimiento constitucional del gobierno local se contiene en los artículos 137 y 140 de la Constitución; sin embargo, la regulación básica en materia de organización, competencias y recursos de los municipios, se contiene en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y sus modificaciones posteriores.

La LRBRL en su redacción original, año 1985, sigue sustancialmente el modelo tradicional de Administración local española, especialmente por lo que a los municipios se refiere, tanto en el sistema orgánico-funcional como en las competencias de las entidades locales. Sin embargo, esta norma todavía vigente, ha sido objeto de numerosas reformas parciales, reformas que han intentado adaptar la norma a las profundas transformaciones sociales, económicas y culturales de los municipios españoles en las últimas décadas.

La primera reforma de la LRBRL, impulsada en el marco del denominado *Pacto Local*, se concreta con la Ley 11/1999, de 21 de abril, de medidas para el desarrollo del Gobierno local. Con esta primera reforma se revisará el modelo orgánico-funcional local limitando la percepción corporativista de la política local. La reforma modifica sustancialmente la distribución de facultades entre los órganos necesarios del Ayuntamiento: Alcalde, Pleno y Tenientes de Alcalde. La reforma refuerza el liderazgo del ejecutivo local incrementando su capacidad de gestión ordinaria con objeto de facilitar y agilizar el funcionamiento de la administración municipal, y como contrapeso, se mejoran los mecanismos de control por el Pleno del ejecutivo local, de forma que, quede reforzado el debate político y se desarrollen sus potencialidades como órgano fiscalizador del ejecutivo. Esta reforma se complementa con las de otras leyes

básicas, como la de la LOREG, para incidir en la moción de censura local<sup>329</sup> e introducir en el ámbito local la cuestión de confianza<sup>330</sup>.

La segunda gran reforma de la LRBRL se produce con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local, que modificará el tradicional tratamiento jurídico uniforme de los municipios españoles, heredero del modelo continental de Administración local que preveía la existencia de un único régimen común para todos los municipios.

El régimen local español se ha distinguido desde la Constitución de 1812 por el uniformismo<sup>331</sup>, lo que ha supuesto que con pocas salvedades, haya existido y exista esencialmente un régimen común para todos los municipios. En la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL) se contiene una clara referencia a la problemática del uniformismo local:

*“[...] En segundo lugar, el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto que, con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica,*

---

<sup>329</sup> Artículo 197 redactado por L.O. 8/1999, 21 abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (B.O.E. 22 abril). Modificado posteriormente por el apartado cincuenta y siete del artículo único de la LO 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (B.O.E. 29 enero).

<sup>330</sup> Artículo 197 bis, introducido por L.O. 8/1999, 21 abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (B.O.E. 22 abril).

<sup>331</sup> Sobre el fundamento y causas del uniformismo del régimen local véase ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2000), Diferenciación frente a uniformismo en la organización territorial local, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona-Institut de Dret Públic, Barcelona, págs. 77-94. Otro enfoque en FONT I LLOVET, T. (2011), Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga, en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, Madrid, 2011 págs. 1217-1236.

*configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes, como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones”.*

Este *común* modelo orgánico-funcional de los municipios españoles, preveía también la posibilidad de regímenes especiales. Estos regímenes especiales no se regulan directamente por la LRBRL, salvo las líneas esenciales del Concejo abierto, limitándose respecto a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, a declararlos vigentes en cuanto no se opusiesen o resultasen incompatibles con la ley básica estatal<sup>332</sup>.

Con la reforma de 2003 se introduce un nuevo título X a la LRBRL para establecer un régimen orgánico específico para aquellos municipios que cuenten con una gran población. Se introduce, así pues, un nuevo régimen de organización y funcionamiento para estos *municipios de gran población* distinto al de los *municipios de régimen común*. Los municipios de las grandes ciudades cuentan con un mayor número de órganos necesarios, al *Pleno*, al *Alcalde* y a los *Tenientes de Alcalde*, –establecidos también para el régimen común– se añaden las *Comisiones del Pleno* y la *Junta de Gobierno Local*<sup>333</sup>; se hace necesaria la división del municipio de gran población en distritos municipales como instrumento para desarrollar políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones, como la de la participación ciudadana, lo que obliga a sus Ayuntamientos a establecer un porcentaje mínimo de recursos que serán

---

<sup>332</sup> Es de destacar que ya en la legislación de régimen local previa a la Constitución de 1978, se preveía la posibilidad de un régimen especial de Carta para los municipios, que aunque no fue desarrollado, permitió la aprobación de dos Leyes especiales en 1960 y en 1963. Estas leyes establecieron los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, respectivamente, y sin contener grandes innovaciones, reforzaban la figura del Alcalde, creaban la figura de los delegados de servicio, realizaba una división territorial del municipio en distritos y permitía que estos municipios pudieran modificar su régimen hacendístico.

<sup>333</sup> La Junta de Gobierno local que también existe en los municipios de régimen común que cuenten con más de 5000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento. Sin embargo, en los municipios de régimen común no es un órgano necesario como si sucede en los municipios de gran población. Es de destacar que la reforma de 2003 cambia la denominación de este órgano *Comisión de Gobierno*, por la de *Junta de Gobierno*. Esta modificación tiene por objeto profundizar en el carácter ejecutivo y de gobierno de este órgano, frente a las conocidas como Comisiones municipales, que históricamente carecían de carácter resolutorio, con funciones únicamente de deliberativas e informadoras, a las que se unían funciones de seguimiento.

gestionados directamente por los distritos; en estos municipios se diferencia entre órganos superiores y directivos, a cuyas implicaciones dedicaremos un punto específico en este capítulo; por último, en estos municipios se profundiza en los mecanismos de participación ciudadana creando un órgano con el que puedan participar los vecinos y defender sus derechos.

La tercera y última gran reforma de la LRBRL se concreta con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante). Tras la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011<sup>334</sup> se consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector de la actuación de todas las Administraciones Públicas<sup>335</sup>, lo que implica para las Entidades contar con equilibrio presupuestario. Con este propósito, la LRSAL adapta la organización y funcionamiento de la Administración locales y retorna al modelo de control económico-financiero de las entidades locales por administraciones territoriales superiores.

La LRSAL manifiesta perseguir varios objetivos básicos<sup>336</sup>: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio *una Administración una competencia*;

---

<sup>334</sup> La segunda y última reforma constitucional de 2011 después de la realizada en 1992, modifica el artículo 135 CE introduciendo en el texto constitucional el concepto de estabilidad presupuestaria y la prioridad del pago de la deuda pública en los presupuestos generales. La propuesta de reforma fue realizada el 23 de agosto de 2011 y contó con el apoyo de los dos partidos mayoritarios PP y PSOE y, del grupo UPN. Dado que los grupos parlamentarios firmantes tenían conjuntamente, en dicha legislatura, más del 90% de diputados y senadores, y al tratarse de una reforma por proceso ordinario, no fue necesario un referéndum; tampoco fue solicitado por un 10% de los representantes de una de ambas cámaras, dentro del plazo previsto que concluyó el 26 de septiembre de 2011. La entrada en vigor de parte del artículo, sin embargo, se demorará hasta el 2020.

<sup>335</sup> En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exigía nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Disponible en WWW:

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730> [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>336</sup> Exposición motivos Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Disponible en WWW: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756) [Consulta: 11 octubre 2015]

racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso; y, por último, favorecer la iniciativa económica privada evitando con ello la intervención administrativa local.

Sin embargo, la LRSAL no se aplica de manera uniforme en todos los municipios españoles. Durante su debate parlamentario se fueron incorporando cláusulas de descuelgue de una mayor o menor importancia para algunas Comunidades Autónomas<sup>337</sup>, entre ellas: Aragón, Baleares, Canarias, Navarra y País Vasco<sup>338</sup>; y también para las ciudades autónomas: Ceuta y Melilla<sup>339</sup>. También recoge una disposición adicional, la quinta, para dos municipios: Barcelona y Madrid<sup>340</sup>. JIMÉNEZ ASENSIO<sup>341</sup> afirma que la LRSAL incorpora inconscientemente el *principio de*

---

<sup>337</sup> *Cláusulas de excepción* según el criterio de VELASCO CABALLERO, F. (2014), La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el sistema de derecho local, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, pág. 4.

<sup>338</sup> En relación a los regímenes especiales de determinadas CCAA fue objeto (apartado 7º) del Informe acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la Ponencia parlamentaria, en su sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2013, Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 277, de 29 de noviembre de 2013, pág. 22 y ss.

<sup>339</sup> Mientras la DA 1ª LRSAL establece una aplicación singularizada para el País Vasco la DA 2ª hace lo mismo para la Comunidad Foral de Navarra. De forma más reducida, la DA 3ª.2 LRSAL particulariza la aplicación en Aragón, por su “régimen especial de organización institucional”, es decir, la división estatutaria comarcal. En Ceuta y Melilla, la DA 4ª también introduce algunas particularidades. Por último, la DA 16ª LRSAL preserva la legislación específica de aplicación a los consejos insulares baleares y a los cabildos canarios.

<sup>340</sup> La Disposición adicional quinta. Sobre los Regímenes especiales de Madrid y Barcelona, establece que las disposiciones de la LRSAL son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

<sup>341</sup> “Frente a la unánime crítica doctrinal que la legislación básica anterior levantó con el paso del tiempo de apostar por una (relativa) uniformidad normativa en el tratamiento de una realidad de geometría variable (aunque esta cuestión se rompió parcialmente y de forma poco afortunada en la reforma de 2003), lo cierto es que el legislador de la LRSAL ha tomado como punto de referencia “la diferenciación”, aunque, como decimos, de modo inconsciente, puesto que no hay ni un solo documento, así como tampoco referencia alguna en el preámbulo, que se asiente sobre estas premisas”, en JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2013), “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, en *Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 5, págs. 300 y ss.

*diferenciación* a la regulación del ámbito local de gobierno, y según su análisis, esta diferenciación atraviesa todo el texto legal, aunque en algunos casos con manifestaciones expresadas de forma explícita y, en otros de manera menos evidente. Esta diferenciación en la aplicación de la ley se proyecta en tres dimensiones: a) en función de la aplicabilidad territorial; b) en función del tipo de entidad local, de sus dimensiones o del ente instrumental al que afecte y c) en la aplicabilidad de determinadas medidas sujetas a condicionalidad, especialmente el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En resumen, de todas ellas la reforma de 2003 es la que mayor incidencia ha tenido en la configuración de un ejecutivo local, al introducir de forma expresa, unos órganos directivos con competencias y funciones propias, y distintas a las ejercidas por los órganos superiores, conformados por el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, que a su vez pueden delegar sus competencias propias competencias en los órganos directivos.

El tradicional uniformismo del régimen local, heredero del modelo continental de administración local, concebía una misma organización para todos los municipios españoles basada en una estructura en la que participan tres órganos: el Pleno, el Alcalde, y en su caso, la Junta de Gobierno local. Junto a este régimen común aplicable a la generalidad de Ayuntamientos, también se admitían regímenes especiales para la organización del Concejo abierto y, para las ciudades de Barcelona y Madrid.

Sin embargo, estas líneas generales en la organización municipal se fraccionan definitivamente con la reforma de la LRBRL, introducida por la Ley 57/2003, al legitimar una organización municipal para los municipios sujetos al Título X distinta de la prevista para el resto de municipios, los cuales seguirán manteniendo el régimen *común* previsto en la ley.

De esta forma, en síntesis, la legislación básica en materia de régimen local establece tres sistemas de organización de los municipios españoles: el régimen general para los

municipios de régimen común; el régimen de los municipios de gran población, y los regímenes especiales del concejo abierto y de las ciudades de Barcelona y Madrid<sup>342</sup>. La normativa reguladora de los municipios de régimen común, la de los municipios de gran población y del Concejo abierto, está contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril; la de las ciudades de Barcelona y Madrid, en sus leyes especiales; además, de que como ya hemos apuntado, debemos acudir también a la normativa autonómica en la materia.

### **2.3. Los diferentes regímenes de organización municipal.**

El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado y cuenta con tres elementos: el territorio, la población y la organización<sup>343</sup>. El territorio o término municipal es la extensión espacial en la que el ayuntamiento ejerce sus competencias. La población se conforma por los habitantes del término municipal y es el elemento más importante y sujeto a mayor variación. El tercer elemento lo constituye la peculiar organización municipal. El Gobierno y la administración municipal, salvo en los municipios en régimen de Concejo abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales. De esta forma el gobierno de los municipios se confía al Ayuntamiento, que es la institución representativa de sus ciudadanos.

En este punto, debemos prestar atención a que la normativa básica no contiene ninguna previsión respecto a una organización ejecutiva en los municipios del régimen común, que en cambio, sí prevé un importante conjunto de reglas en su organización ejecutiva para la organización administrativa de los municipios de gran población.

Desde el año 2003 la legislación básica permite el desarrollo de una organización ejecutiva municipal en las grandes ciudades al configurar una organización diferente para los municipios de régimen común y para los municipios de gran población.

---

<sup>342</sup> Leyes 1/2006, de 13 de marzo y 22/2006, de 4 de julio respectivamente.

<sup>343</sup> Artículo 11 LRRL

Desarrollamos seguidamente estas características diferenciadoras en la organización de los municipios españoles según establece la legislación básica de régimen local, y como veremos en el siguiente punto de este capítulo del trabajo, tiene importante incidencia en la *organización* de la dirección pública local.

### **2.3.1. Los municipios de régimen común.**

Los municipios de régimen común son aquellos que no son ni de régimen especial ni tienen la consideración de municipios de gran población, cuentan con una forma *mixta* entre lo parlamentario y lo corporativo, y representan cuantitativamente la mayor parte de los municipios españoles.

En los municipios de régimen común los concejales, presididos por el alcalde, constituyen el Pleno del Ayuntamiento. Corresponde al Pleno la aprobación de normas generales de alcance municipal, de los presupuestos y de proyectos, contratos, concesiones y adquisiciones cuando superen determinadas cuantías. También corresponden al Pleno el control y la fiscalización de los demás órganos de gobierno. Se trata pues, de un órgano colegiado con facultades de carácter normativo que se manifiesta con la aprobación de Reglamentos, pero también de carácter ejecutivo y fiscalizador. En Ayuntamientos de municipios de mayor población, los concejales se integran en Grupos municipales que siguen las correspondientes afinidades partidistas o políticas de sus miembros.

El alcalde es el presidente de la corporación municipal. A diferencia de otros sistemas de Gobierno local, concentra la autoridad ejecutiva municipal: encabeza el gobierno y la administración; impulsa y dirige los servicios municipales; es jefe de personal; ejerce capacidad sancionadora; aprueba proyectos, contratos y servicios que no superen determinada cuantía; etc. Puede nombrar entre los concejales a uno o varios tenientes de alcalde, en los que puede delegar determinadas atribuciones. Alcalde y tenientes de alcalde ejercen las máximas funciones ejecutivas de la Corporación. De hecho, ningún expediente empieza o finaliza en una administración local de este tipo sin la firma de uno de estos representantes electos.



En los municipios con más de 5.000 habitantes, y en aquellos donde así lo disponga su Reglamento orgánico o lo establezca el Pleno se constituye una Junta de Gobierno Local, presidida por el Alcalde e integrada por un número de concejales no superior a un tercio del total, nombrados y separados libremente por aquél. La Junta de Gobierno asiste al Alcalde en sus funciones, el cual puede delegar en ella alguna de las funciones que le son propias; así mismo, la Junta también puede desempeñar aquellas funciones que le sean delegadas por otros órganos. En estos casos, la Junta de Gobierno también realiza funciones ejecutivas, iniciando y finalizando expedientes administrativos.

La LRBRL no establece ninguna norma referente a la organización ejecutiva de los municipios del régimen común, por lo que un municipio pequeño o mediano cuenta con más libertad para establecer una organización municipal propia y diferenciada al amparo de su potestad para autoorganizarse; esto es, tienen más libertad, a la hora de decidir sobre su organización interna dado que la legislación básica no establece su modelo organizativo.

Sin embargo, puede afirmarse que el alcalde se convierte, de hecho, en el centro de gravedad de la vida política municipal y es frecuente que el Pleno quede relegado a una instancia de ratificación de acuerdos adoptados en otros ámbitos, especialmente cuando se trata de municipios pequeños.

### **2.3.2. La organización de las grandes ciudades.**

Con la reforma de 2003 se introduce un nuevo título X a la LRBRL para establecer un régimen orgánico específico para aquellos municipios con población superior a los 250.000 habitantes; las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes; los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas; y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si

bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma respectiva<sup>344</sup>.

La organización de los municipios de gran población es distinta a la apuntada para los municipios de régimen común. Los órganos de los municipios de gran población cuentan con competencias y un contenido en sus funciones diferente al que tienen los mismos órganos en los municipios de régimen común.

En líneas generales, la organización municipal en las grandes ciudades se basa en una distribución de funciones entre el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno, distinta a la que se prevé para los municipios de régimen común. De esta forma, la norma básica permite que los municipios de las grandes ciudades puedan diseñar una organización en la que coexistan, de un lado; el alcalde, el cual es titular del poder ejecutivo y, al mismo tiempo, presidente del órgano que controla al poder ejecutivo; el Pleno; y de otro, una Junta de Gobierno Local parecida a un ejecutivo de corte presidencialista<sup>345</sup>. Finalmente, el control de esta organización ejecutiva, así como el debate de las grandes políticas locales, y la adopción de acuerdos reservados a la competencia del Pleno municipal configurado como un órgano mixto<sup>346</sup>, que no sólo desarrolla funciones típicas del control del ejecutivo, sino también funciones de naturaleza esencialmente administrativa.

Estos municipios cuentan con un sistema que podemos calificar de cuasi parlamentario al establecer la legislación básica una más clara separación entre el órgano representativo municipal –Pleno–, y los órganos ejecutivos, tanto a nivel individual –Alcalde–, como colegiado –Junta de Gobierno Local–. Sin embargo, incluso para

---

<sup>344</sup> Además, son de aplicación las normas contenidas en los capítulos II y III de este título a los Cabildos Insulares Canarios de Islas cuya población sea superior a 175.000 habitantes, y a los restantes Cabildos Insulares de Islas cuya población sea superior a 75.000 habitantes, siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos.

<sup>345</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2004), *Principios de Derecho Administrativo General*, Vol. I., Iustel, Madrid, pág. 637.

<sup>346</sup> PALOMAR OLMEDA, A. (2005), *Empleo público local*, Bosch, Barcelona, pág. 68.

estos municipios, no es perfectamente extrapolable en comparativa, la división de poderes legislativo/ejecutivo que se produce en el nivel estatal o autonómico.

El Pleno municipal, en los municipios de gran población, refuerza su posición como órgano en cuyo seno se debaten y adoptan las grandes decisiones estratégicas del municipio, pudiendo incluso, delegar sus funciones resolutorias en las Comisiones del Pleno; sin embargo, la legislación básica limita al mismo tiempo sus funciones ejecutivas o administrativas.

En estos municipios, se refuerza la posición del alcalde como principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostentando, junto a las funciones simbólicas, otras atribuciones más ejecutivas. Sin embargo, el alcalde en los municipios de gran población cuenta con menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el alcalde de régimen común.

Muchas de las funciones ejecutivas y gestoras de la corporación son asignadas por la legislación básica a la Junta de Gobierno local, cuya existencia es obligatoria en su organización municipal. La Junta se constituye como órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política, para ello se le dota de amplias funciones de naturaleza ejecutiva<sup>347</sup>. La Junta de Gobierno local estará formada por los concejales designados libremente por el alcalde, el cual, también podrá cesarlos libremente.

El artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero LRBRL, en su redacción inicial preveía que hasta un tercio, como máximo, de sus miembros, excluido el alcalde, pudieran ser personas que no ostentarán la condición de concejal. Esta posibilidad fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional<sup>348</sup> por lesionar el principio

---

<sup>347</sup> Esta configuración de la Junta de Gobierno se fundamenta en la ley de modernización para equiparar el gobierno local español al modelo europeo de gobierno local reflejado en la Carta europea de la autonomía local, cuyo artículo 3.2 prevé que los órganos electivos colegiados puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos.

<sup>348</sup> La Sentencia TC Pleno 103/2013, de 25 de abril, declara inconstitucional y nulo el artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero, en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico 6.º que declara que la: “*inconstitucionalidad se limita única y exclusivamente a la facultad que se reconoce al Alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de*

democrático representativo de los gobiernos locales. Todo ello sin perjuicio de la libertad de organización de los Ayuntamientos en el funcionamiento de la actividad de asesoramiento a los órganos de Gobierno que puedan determinar sus reglamentos orgánicos, en el marco de la legislación aplicable. Cuestión ésta, a la que dedicaremos el siguiente punto de este capítulo, y que como veremos, tiene importantes consecuencias en el debate directivo local.

En el ejecutivo local de las grandes ciudades la ley básica distingue entre *Órganos superiores* y *Órganos directivos* –artículo 130 LRBRL–. A los órganos superiores conformados por el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, les corresponde hacer la política municipal y las principales funciones ejecutivas. A los Órganos directivos, conformados por distintas figuras –coordinador general, director general, secretario general y secretario adjunto de la junta de gobierno, interventor general, directivo de organismos autónomos y de entidades públicas empresariales–, les corresponde la gestión, la puesta en práctica y coordinación de los programas de gobierno definidos por los órganos superiores.

Este diseño institucional del ejecutivo local, siguiendo el llamado modelo LOFAGE, realiza un reparto de funciones en el poder ejecutivo local al diferenciar, la actividad política de la actividad de gestión e implementación administrativa. De esta forma, al *ejecutivo local* en sentido estricto –alcalde y Junta de Gobierno– le corresponde hacer política, confiándose la gestión municipal a la *alta administración local*, es decir, a los órganos directivos y, también en su caso, a determinados puestos de la organización con contenido directivo establecido en el Reglamento orgánico municipal.

---

*concejales, pero no se extiende a la regulación de dicho órgano. Pero antes de pronunciar el fallo de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad a que conduce nuestro razonamiento, es preciso determinar cuál es el alcance y efectos que corresponde atribuir a dicho fallo y, en tal sentido, debemos establecer que han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia las nacidas con anterioridad a la fecha de su publicación. Y todo ello sin perjuicio de la libertad de organización de los Ayuntamientos del funcionamiento de la actividad de asesoramiento a sus órganos de gobierno, en el marco de la legislación aplicable.”*

El Título X de la LRBRL establece para los *municipios de gran población* un modelo de organización que se concreta en la necesidad de establecer grandes áreas de gobierno, en ellas se introduce, un nivel directivo responsable de la coordinación y seguimiento en el diseño de las políticas municipales y su implementación por los órganos administrativos de la Corporación.

Sin embargo, en coherencia con el principio de autonomía local, consideramos que este modelo no puede entenderse como de aplicación obligatoria; es decir, en el marco de las disposiciones organizativas contenidas en ese Título. Cada municipio, puede optar por aplicar esa forma de organización, creando dichos órganos y delegando en los mismos determinadas competencias; o bien, puede optar por no aplicarlo, manteniendo su modelo tradicional de organización administrativa sin nivel directivo; sin embargo, como se verá más adelante, hay determinadas normas organizativas contenidas en el Título X de la LRBRL que son imperativas; no obstante, el esquema organizativo previsto en el artículo 123.1.B.c) <sup>349</sup> es facultativo, en el sentido interpretado por el Tribunal Constitucional que en la STC 103/2013, de 25 de abril, declara constitucional el artículo 130.1.B, en la redacción dada al mismo por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre, siempre que se interprete de acuerdo con lo señalado en el FJ 5. J), que declara:

*“el precepto impugnado admite una interpretación conforme [...], en la medida en que se limita a relacionar, dentro de los órganos directivos, los titulares de órganos que pertenecen a la organización básica de los municipios de gran población, no impide a las Leyes autonómicas que completen, dentro de su*

---

<sup>349</sup> El artículo 123.1. B, en su apartado c), establece que corresponden al Pleno, entre otras, las siguientes atribuciones: “c) *La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. Tendrán en todo caso naturaleza orgánica: [...] la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores[...]*”

*competencia para regular la organización complementaria, este elenco de órganos directivos”.*

Respecto a los órganos directivos de los municipios de gran población establecidos por la legislación básica dedicaremos el capítulo sexto de este trabajo.

### **2.3.3. Regímenes especiales de organización municipal.**

La singularidad de algunas ciudades españolas en nuestro derecho local ha estado ligada al denominado *régimen de carta* <sup>350</sup>. Esta especialidad local ha sido tradicional en nuestro derecho, existiendo previsiones normativas desde el Estatuto Municipal de 1924 –artículos 142 y ss.–. La Ley municipal republicana –artículos 98-100– y las leyes de régimen local de 1950 –artículo 303– y 1955, modificada esta última en 1957 –artículo 94 y 96– <sup>351</sup>.

La jurisprudencia constitucional también ha efectuado alguna reflexión sobre este singular régimen y su respeto al principio de autonomía municipal. El Tribunal a través

---

<sup>350</sup> Sobre el “régimen de Cartas” y de los caos de Madrid y Barcelona, véanse: JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009), *El personal directivo en la Administración Local*, CEMICAL-Diputación de Barcelona, Barcelona; FERNÁNDEZ, A. (2013), “El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos”, en *Working papers, núm. 314*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona; JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010), “Dirigir el sector público en Cataluña: Retos pendientes”, en Ortega Álvarez, L., y Maeso Seco, L. F. (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, INAP, Madrid, págs. 153 a 167; SERRANO PASCUAL, A. (2010), *El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos*, El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados-La Ley, Madrid; FONT I LLOVET, T. y JIMÉNEZ ASENSIO, R. (Coords.) (2002), *La carta Municipal de Barcelona y el Ordenamiento local: el régimen especial del municipio de Barcelona*, Marcial Pons, Madrid; ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2003), “Régimen especial de cartas”, en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, págs. 1137 a 1148; FONT I LLOVET, T. (2000), “La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local”, en *JA*, número extraordinario, págs. 231 a 242; SARASOLA GORRITI, S. (1999), “La Carta Municipal de Barcelona (1), La autonomía local al servicio de un nuevo modelo de gestión municipal”, en *RVAP*, núm. 54, págs. 473 a 502; GALOFRÉ CRISPÍ, J. (2003), “La reforme del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana la carta Municipal de Barcelona”, en *AGL*, núm. 1, págs. 177 a 194; GALÁN GALÁN, A. (2000), “La Carta Municipal de Barcelona”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 1, págs. 1760 a 1764.

<sup>351</sup> ORTIZ DÍAZ, J. (1957), *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, IEAL, Madrid, pág. 42 y ss.

de la STC 4/1981<sup>352</sup>, antes incluso de la aprobación de la vigente ley de régimen local, afirma que la finalidad del legislador era la de permitir el establecimiento de un régimen orgánico peculiar para el gobierno y la administración del municipio, o un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares, distinto del general, si bien dentro de los límites permitidos por la ley, añadiendo:

*“partiendo de esta finalidad, la aprobación de la carta por el Gobierno no puede considerarse opuesta a la Constitución, ya que la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses, no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la ley, sin control alguno”.*

En la actualidad, la utilización de dicha categoría parece carecer de sentido; ya que el *régimen de carta* adquiere sentido al estar vinculado a sistemas normativos no basados en la autonomía municipal<sup>353</sup>. En la actualidad, todos los municipios españoles gozan de autonomía organizativa, por este motivo, las leyes de Madrid y Barcelona no son propiamente *leyes de carta* entendidas en el sentido tradicional, sino simplemente leyes especiales que desplazan el régimen general local común –general y sectorial–<sup>354</sup>.

En nuestro país la aprobación de leyes especiales presenta bastantes singularidades. La primera, y probablemente la más destacada, es la existencia de leyes especiales de capitalidad dictadas por el legislador estatal y otras aprobadas por el legislador

---

<sup>352</sup> La STC 4/1981, de 2 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, entre otras normas preconstitucionales, se pronunció sobre los artículos 94.1 y 96 de la Ley de Régimen Local que se referían al régimen especial municipal de carta –orgánico y económico– y establecían la competencia del Consejo de Ministros para aprobar dicha carta. Esta sentencia analiza este concepto con base en la legislación de régimen local vigente hasta la aprobación de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985.

<sup>353</sup> Sin embargo, alguna doctrina ha empleado recientemente esa terminología. ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2003), “Régimen especial de cartas”, en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, págs. 1137 y ss. Igualmente, la propia Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, emplea ese mismo concepto.

<sup>354</sup> VELASCO CABALLERO, F. (2009), *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, pág. 203 y ss.

autonómico. En cuanto a las primeras, cabe citar las del municipio de Madrid y Barcelona; entre las segundas, las leyes de capitalidad de las ciudades de Pamplona<sup>355</sup>, Santiago de Compostela<sup>356</sup>, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife<sup>357</sup>, entre otras.

De este conjunto de leyes, sin duda alguna, el mayor interés lo tienen las leyes de Madrid y de Barcelona. Tanto la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid y, la Ley 1/2006, de 13 de marzo, que regula el régimen especial del municipio de Barcelona y que está completada por la Ley catalana 22/1998 de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Con la aprobación de la LRBRL de 1985 se acogieron ciertas singularidades en el régimen jurídico de ambas ciudades, derivadas de la vigencia de los decretos de 1960 y 1963, que establecieron un régimen especial para ambos municipios<sup>358</sup>.

El apartado 3º de esta Disposición Adicional de la LRBRL, referente a los aspectos organizativos que en principio podían ser objeto de las leyes autonómicas de Barcelona o Madrid, establece en su redacción original:

---

<sup>355</sup> La Ley se centra casi en su integridad en el establecimiento de un régimen de financiación específico.

<sup>356</sup> En este caso se centra la regulación en las relaciones interadministrativas o en la atribución de competencias.

<sup>357</sup> Fundamentalmente se trata de una ley que regula las relaciones entre Administraciones, así como las cuestiones más protocolarias o simbólicas, y se limita a citar parte del resto de contenidos antes enunciados.

<sup>358</sup> En concreto, la disposición adicional 6.ª de la LRBRL preveía en su redacción original lo siguiente: “1. *El régimen especial del Municipio de Madrid, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la Ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular, quedan expresamente derogados los artículos 2, apartado c; párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39, párrafo 2 de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones interadministrativas distinto al previsto en esta Ley.*

“2. *El régimen especial del Municipio de Barcelona, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo; el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes continuarán vigentes salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley.*”



*“Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, mediante Ley de las comunidades autónomas respectivas, se podrán actualizar dichos regímenes especiales, a cuyo efecto, respetando el principio de autonomía local y a instancia de los correspondientes ayuntamientos, podrán establecerse las siguientes especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la presente Ley: ...”*<sup>359</sup>

Sin embargo, tanto la Comunidad autónomas de Madrid como la de Cataluña han recogido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la especialidad de régimen jurídico de los municipios de Madrid y Barcelona.

En el caso de Barcelona tanto el Estatuto catalán como la Ley de régimen local autonómica prevén una ley especial para esta ciudad. El artículo 89 del Estatuto de Cataluña, relativo al *Régimen especial del municipio de Barcelona*, establece que:

*“El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial”*.

---

<sup>359</sup> El precepto continúa señalando lo siguiente: “1. Se podrá modificar la denominación de los órganos necesarios contemplados en el artículo 20.1 de esta Ley. 2. El Pleno u órgano equivalente podrá funcionar también mediante Comisiones. Corresponde, en este caso, a las Comisiones, además de las funciones previstas en el artículo 20.1.c de esta Ley para los órganos complementarios que tengan como función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, aquellas que les atribuya o delegue dicho Pleno, salvo las contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 47 y las atribuciones contenidas en el apartado 3 del artículo 22 de esta Ley. 3. Se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno prevista en el artículo 23 de esta Ley, como propias, competencias en las siguientes materias: a. Aquellas que la presente Ley no reserve en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos. b. Las que esta Ley atribuye al alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y adquisición y enajenación de bienes. c. La aprobación de proyectos de reglamentos y ordenanzas y el proyecto de Presupuesto. 4. Se podrán atribuir al alcalde, como propias, aquellas competencias que la presente Ley no reserva en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos”.

Por su parte, el artículo 78 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, ya se indicaba que “*el municipio de Barcelona disfruta del régimen jurídico especial establecido en la ley de la Carta Municipal de Barcelona*”, esto es, la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

En aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, el régimen especial del municipio de Barcelona se regula por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de Régimen Especial del Municipio de Barcelona<sup>360</sup>, la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona<sup>361</sup>, y además, relativo a su organización, debemos incluir su Reglamento Orgánico Municipal, y la Resolución sobre la organización política y administrativa de la Administración Municipal aprobada en julio de 2011<sup>362</sup>.

La regulación especial de la ciudad de Madrid, tampoco es una novedad jurídica. En 1963 se aprobó, por primera vez, un régimen especial para Madrid a través del Decreto 1674/1963, de 11 de julio, con la finalidad de regular la administración municipal madrileña; ya que tiene la peculiaridad de ser el municipio más poblado; además de ser la capital del Estado y la sede del Gobierno nacional. La singularidad de Madrid también fue recogida por la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local que

---

<sup>360</sup> Que en su Disposición derogatoria única cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, las siguientes: a) El Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se regula el régimen especial para Barcelona; b) El Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la entidad municipal metropolitana; c) El Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de organización y funcionamiento de la entidad municipal metropolitana.; y d) La disposición transitoria cuarta de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

<sup>361</sup> La Ley Especial de Barcelona fue sustituida el año 1998 por el texto conocido como Carta Municipal que, con igual rango de ley, supuso un decisivo paso adelante en el reconocimiento de la especificidad de Barcelona, con la asunción de competencias de actuación más acordes con las necesidades de una gran ciudad. Ley del 98 también ha sufrido distintas modificaciones la más recientemente la realizada por la Ley del parlamento de Cataluña 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta municipal de Barcelona.

<sup>362</sup> Que puede consultarse en el siguiente enlace. Disponible en WWW:

<http://w28.bcn.cat/pressupostos2014/es/docs/Organitzacio-politica.pdf> [Consulta:11 octubre 2015]

en la Disposición adicional sexta prevé la sustitución del régimen especial aprobado en 1963 por otro actualizado.

En el caso de Madrid<sup>363</sup> el artículo 6 de su Estatuto de autonomía, señala:

*“La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias”.*

Es de destacar, que el propio Estatuto de Autonomía madrileño remita a la aprobación de la Ley de capitalidad de la ciudad de Madrid a una ley estatal y no a una ley autonómica. Resulta paradójico que *lo que para Barcelona es norma autonómica, para Madrid es norma (básica) estatal*<sup>364</sup>.

Aunque ambas leyes fueron tramitadas de forma similar, lo cierto es que su contenido difiere, no tanto en lo relativo a la regulación competencial sectorial, como en los aspectos organizativos.<sup>365</sup> Es interesante advertir que, concretamente, la Ley de Barcelona carece de una regulación organizativa que sí tiene la Ley de Madrid. La razón se encuentra en que la organización municipal en el caso de Barcelona, se encontraba ya recogida en la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, Carta Municipal de Barcelona.<sup>366</sup>

---

<sup>363</sup> Alguna reflexió precisament acerca de las limitaciones de la Ley de Madrid, ver PAREJO ALFONSO, L.; BRAVO RIVERA, J.; PRIETO ROMERO, C. (2006), *Estudios sobre la ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, págs. 103-107.

<sup>364</sup> VELASCO CABALLERO, F. (2004), “Nuevo Régimen Jurídico-Organizativo de los Municipios de Gran Población”, en *Jornadas sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local*, Ayuntamiento de Madrid, 22 de septiembre de 2004, pág. 203.

<sup>365</sup> Sobre estas leyes se han publicado completos estudios. Véanse para el caso de Madrid PAREJO ALFONSO, J., BRAVO RIVERA, C. y PRIETO ROMERO, C. (coords.) (2006), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Madrid.; y para el caso de la Barcelona, FONT I LLOVET, T. (2000), *La carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.

<sup>366</sup> Como señala FONT I LLOVET, T. (2000), “*La carta municipal de Barcelona...*”, *ob. cit.*, pág. 19-20, la Carta Municipal de Barcelona ha actuado como impulsora del principio de diferenciación de lo local yendo más allá de lo competencial y alcanzando también a la diferenciación organizativa.

Así pues, puede decirse que la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, anticipó contenidos que luego la propia LRBRL remitió a las comunidades autónomas. La LRBRL se adaptó a los aspectos organizativos establecidos por la Ley 22/1998. Ahora bien, en el caso de la Ley de Madrid, ha sido el legislador estatal y no el autonómico el que ha establecido las previsiones organizativas de este municipio, aunque la Disposición adicional 6ª LRBRL remitirá a su desarrollo por el legislador autonómico.

### **2.3. La Administración instrumental local: concepto y clases.**

Los municipios se caracterizan por ser un ente territorial que cuenta con una generalidad de fines y personalidad jurídica única<sup>367</sup> para lo cual requiere dotarse de una administración institucional y además pueda crear una administración de carácter instrumental o funcional bajo su dependencia<sup>368</sup>.

Por *Administración institucional*, podemos entender el conjunto de organizaciones de las que se sirven los Entes territoriales para cumplir funciones concretas de servicio público o intervención administrativa y, que cuentan con las siguientes características básicas: especialidad de fines, dependencia de un ente territorial y personalidad jurídica independiente.

El extraordinario desarrollo de la Administración especializada se ha denominado descentralización funcional, así se distingue de la descentralización territorial, la cual

---

<sup>367</sup> Artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común. De esta forma los Gobiernos locales conforman el estatuto de entes públicos territoriales, conjuntamente con la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

<sup>368</sup> Sobre clasificación de las personas jurídico públicas en entidades territoriales y no territoriales, puede verse: GARRIDO FALLA, F. (2002), *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Tecnos, Madrid, págs. 386-392; COSCULLUELA MONTANER, L. (1998), *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, págs. 40 y 41; J. CRESPO GONZÁLEZ, J; G. PASTOR ALBALADEJO (Coors) (2002), *Administraciones Públicas Españolas*, Mac Graw Hill, Madrid, págs. 75-78; LINDE PANIAGUA, E. (2009), *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*, UNED, Madrid, págs. 157-161.

implica el traspaso de funciones o competencias del Estado a los Entes territoriales menores.

El antecedente a la vigente regulación de la administración institucional local la encontramos con el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955<sup>369</sup>. El Reglamento regula las formas de gestión directa de los servicios públicos, pues la gestión indirecta, la que se producía por la colaboración de la Administración con los particulares a través de la concesión, el concierto o el arrendamiento de servicios, no requería de la creación de una organización administrativa local específica. De esta forma la gestión directa de los servicios públicos admitía, a su vez, distintos modos de gestión en la prestación del servicio:

- Gestión por la Corporación, con o sin órgano especial de administración.
- Fundación pública del servicio.
- Sociedad privada municipal o provincial.

La LRBRL, en su redacción inicial, reproduce esta estructura en la gestión directa de los servicios públicos locales; sin embargo, como novedad, sustituye la expresión *Fundación pública del servicio* por *Organismo autónomo municipal*. La LRBRL prevé la creación de entidades dependientes de una Entidad local, pero su concreta regulación, la encontramos en el Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto refundido de disposiciones legales vigentes de régimen local.

La LRBRL pone a disposición de las Corporaciones locales, con independencia de su modalidad de organización municipal, un modelo de organización instrumental para la gestión directa de los servicios públicos locales. De esta forma, en virtud del principio de autoorganización administrativa, la Administración local titular de un servicio público puede elegir la modalidad de gestión pública. Cualquier municipio puede prestar directamente el servicio público o puede optar por constituir un organismo

---

<sup>369</sup> Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Disponible en WWW: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1955-10057> [Consulta: 11 octubre 2015]

autónomo, una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local o a un ente público dependiente de la misma. Estas organizaciones, aunque dependen de la Entidad local, tienen personalidad jurídica propia.

La administración instrumental local se regula en los artículos 85.2 y 85 bis de la LRBRL. La norma, tras definir los servicios públicos locales como aquellos que presentan las entidades locales en el ámbito de sus competencias, determina que, al tener que optar por la gestión directa o indirecta de los servicios, la corporación local deberá inclinarse por la opción más sostenible y eficiente en la gestión de lo público. Si la administración local opta por la Gestión indirecta del servicio público, deberá acudir a las modalidades previstas para el contrato de gestión de servicios públicos previstas en el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Si opta por la gestión directa del servicio, a su vez, la Corporación podrá optar por una de las siguientes figuras organizativas que especifica el artículo 85 LRBRL:

1. *Gestión por la propia Entidad local.* En este caso, la Corporación asume a su propio riesgo todos los poderes de decisión y gestión, atendiendo el servicio mediante personal de plantilla retribuido con fondos del presupuesto ordinario. La gestión directa sin órgano especial de la administración será necesaria siempre que el servicio implique ejercicio de autoridad. En esta modalidad de gestión puede designarse un administrador del servicio como responsable del mismo.
2. *Organismo autónomo local (OA).* Los organismos autónomos realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al Derecho Público. Su régimen presupuestario y contable es el mismo que el de la entidad local de la que dependen, con un presupuesto limitado y con la elaboración de sus cuentas con sometimiento a la contabilidad pública. Sus cuentas anuales forman parte de la Cuenta general de dicha entidad principal.

3. *Entidad pública empresarial local (EPEs)*, Las entidades públicas empresariales realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y aunque, en general, se rigen por el Derecho Privado. Les resulta aplicable el régimen del Derecho Público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento. Se someten al régimen contable privado y su presupuesto no es limitativo; sus cuentas deben rendirse formando parte de la Cuenta general de la entidad principal de la que dependen. Excepcionalmente, podrán existir EPEs con la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza.
  
4. *Sociedad mercantil local, cuyo capital sea de titularidad pública*. A pesar de denominarse *empresas públicas*, tras un somero análisis de la normativa, vemos que no son “públicas”, sino sociedades mercantiles –por tanto, privadas– de capital o control público. La creación de sociedades mercantiles es otra forma posible de gestión directa de los servicios públicos locales, sin que en ningún caso puedan disponer de facultades que impliquen el ejercicio de funciones de autoridad pública. Se rigen por el Derecho Privado, sin presupuesto limitativo y están sometidas al Plan General de Contabilidad del Sector privado. Sus cuentas se integran en la Cuenta general de la entidad principal y se rinden conjuntamente.

Las peculiaridades de las sociedades mercantiles locales, introducidas por la normativa local (artículo 85 ter LRBRL), podemos sintetizar como sigue:

- Deberán adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y se registrarán, cualquiera que sea su forma jurídica, por el Derecho privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria: contable, de control financiero y de control de eficacia y contratación.

- En la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.
- Los Estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección.

Las tres últimas formas de gestión, más que gestión directa de un servicio por la Entidad local, son en realidad formas de gestión realizadas por otra organización especializada y personificada, ya que el servicio público no se presta directamente con los medios de la propia Corporación local, sino que se utiliza otra entidad interpuesta y creada expresamente para atender la gestión en un ámbito o sector concreto de actividad de responsabilidad de la propia Corporación local.

En el caso de que el servicio público de competencia local se gestione mediante *organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales locales*, estos se regirán, respectivamente, por lo dispuesto en los artículos 45 a 52 y 53 a 60 de la LOFAGE, en cuanto les resultasen de aplicación las siguientes especialidades, conforme establece el artículo 85 bis LRBL:

- El órgano competente para la creación, modificación, refundición o supresión de estas entidades será el Pleno, que también es competente para aprobar los Estatutos de la entidad.
- El contenido de los Estatutos de estas entidades recogerá:
- La determinación de los máximos órganos de dirección del organismo y su forma de designación indicando aquellos actos y resoluciones que agoten la vía administrativa.
- Las funciones y competencias del organismo indicando las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar.
- En el caso de las EPEs, especificará los órganos a los que se confiere el ejercicio de las potestades administrativas.



- Determinará el patrimonio asignado y recursos económicos que hayan de financiar el organismo.
- El régimen de recursos humanos, patrimonio y contratación.
- El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y control de eficacia, que serán, en todo caso, conformes con la legislación sobre las Haciendas Locales y la LRBRL.
- Los OA y EPEs serán adscritos a una Concejalía, Área u órgano equivalente de la Entidad local, incluso las EPEs pueden adscribirse a un OA.
- En relación a la dirección de OA y EPEs, éstas tendrán las siguientes características:
  - El titular del máximo órgano de dirección deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado; titulados superiores, en ambos casos y con más de cinco años de ejercicio profesional, en el segundo. En los municipios señalados en el título X tendrá la consideración de órgano directivo.
  - Debe existir un Consejo rector en los organismos autónomos y un Consejo de Administración en las EPEs. La composición se determinará en sus estatutos. El secretario del Consejo de Administración deberá ser en todo caso un funcionario público al que se le exija para su ingreso titulación superior. Este secretario ejercerá las funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de la entidad.

La última reforma de la LRBRL, introduce el carácter subsidiario de las formas de gestión directa por medio de EPEs o sociedades mercantiles —artículo 85.2<sup>370</sup>—. Los municipios sólo podrán acudir a estas formas de gestión cuando en el expediente que se tramite se acredite en una memoria justificativa elaborada al efecto que son más sostenibles y eficientes que la gestión por la propia entidad local o por medio de un Organismo Autónomo<sup>371</sup>.

---

<sup>370</sup> Conforme a la modifica el apartado 2 introducida por el artículo 1.21 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

<sup>371</sup> La memoria justificativa deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes

Con independencia de la forma de gestión por la que se opte, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del EBEP en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos<sup>372</sup>.

Las medidas de racionalización en el ámbito local introducidas en diciembre de 2013 por la LRSAL, impiden la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales cuando estén sujetas a un Plan económico o a un Plan de ajuste. Respecto a las entidades instrumentales existentes a la entrada en vigor de la ley en situación deficitaria se les exigió su saneamiento y, en caso de no producirse, se procederá a su disolución. De esta forma, del conjunto de entidades instrumentales o dependientes de las entidades locales españolas –5.713 existentes en 2010– se han reducido 1.225 entes, lo que supone una reducción superior al 21%, y sitúa el número de entidades en niveles de 2000<sup>373</sup>.

---

sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>372</sup> Artículo 9.2. EBEP, “*En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas*”.

<sup>373</sup> Datos extraídos del *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA), de fecha 21 de junio de 2013. Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, se crea la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y, por Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y evaluación permanente, así como formular nuevas propuestas en los términos previstos en el citado Real Decreto. Disponible en WWW:

[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF)

### **3. Incidencia de la organización municipal en la dirección pública local.**

De esta diversidad en los regímenes de la organización del gobierno y la administración municipal se derivan, como no podía ser de otra manera, las distintas formas de organizar la dirección pública en los municipios españoles. A continuación pasamos a desarrollarlo.

A juicio de MAESO SECO<sup>374</sup>, sólo si se parte de la contemplación de la función directiva como un elemento de la organización, y no del empleo público, estaremos en la línea adecuada para proceder al estudio de la dirección pública en las Administraciones públicas. Atendiendo a esta premisa, en nuestra investigación desarrollamos en este apartado la incidencia de la organización municipal en la configuración de un espacio directivo en nuestras administraciones locales.

#### **3.1. Antecedentes de los directivos públicos en la legislación local.**

La legislación local española anterior a 1978 fue la primera normativa en reconocer la necesidad de contar en el seno de la propia organización con la figura del directivo o gerente municipal. La administración local de aquel momento, se caracterizaba por la falta del carácter representativo de su nivel político. Conformado por los concejales y el alcalde y, por la debilidad de su estructura funcionarial, solamente los funcionarios de los cuerpos nacionales de administración local, tenían presencia en todos los ayuntamientos, con funciones más de control que de gestión.

---

<sup>374</sup> MAESO SECO, L. F. (2010), “La cuestión directiva y el régimen jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia”, en ORTEGA ÁLVAREZ, L.; MAESO SECO L. F. (coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010, pág. 14.

En los primeros años de la Transición, el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos, diferencia como novedad, las funciones a desempeñar por los concejales y, aquellas otras a desempeñar por los funcionarios, los cuales a su vez podían ser de carrera o empleo<sup>375</sup>.

Los funcionarios de empleo local eran nombrados por el Pleno, salvo casos de urgencia, en que podían ser nombrados por la Comisión Municipal Permanente, en aquellos Ayuntamientos donde existiere, con la posterior ratificación del Pleno. Para el nombramiento de los funcionarios de empleo, estos debían contar con la titulación adecuada para desempeñar el puesto, resultando nulo el nombramiento efectuado para asesoramiento especial a favor de personas carentes de la titulación adecuada para su prestación. También eran nulos los nombramientos de empleo efectuados con carácter indefinido, o sin concretar su duración, así como cuando el contrato no incluyera el carácter administrativo en la relación entre el designado y la Corporación. Respecto a las retribuciones de estos funcionarios, éstas no podían exceder de la correspondiente al nivel de titulación que resultare adecuado a la función y se fijaba en función de la naturaleza del puesto. Finalmente, en todo caso, al producirse la renovación de la Corporación que hiciera el nombramiento, el cese era automático.

Además, el artículo 106 de la Ley 41/1975, recogía una modalidad específica de funcionario de empleo de carácter directivo: los *Directores de servicios*. Los Directores de servicios eran nombrados y removidos libremente por el Pleno a propuesta del Alcalde, entre personas con la titulación, aptitud y experiencia adecuada para estar al frente de cada rama o servicio especializado cuando la complejidad de estos servicios, propios de competencia municipal, lo aconsejara.

El cargo de *Director de servicio* era incompatible con el de miembro de la entidad, sin embargo, les eran de aplicación las causas de incapacidad e incompatibilidad de Concejales. En relación a sus funciones, podía asistir con voz pero sin voto a las

---

<sup>375</sup> Norma derogada por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aunque ya se habían derogados los preceptos que se oponían a la Ley 7/1985, de 2 de abril.

sesiones del Pleno o Comisión Permanente o de Gobierno para informar o asesorar de los asuntos que le requiriere el alcalde o la mayoría de los miembros de la Corporación.

Así pues, en los primeros años de la transición a la democracia cuando la complejidad de los servicios propios de la competencia municipal así lo aconsejaba, las funciones directivas en los municipios eran desempeñadas por *los Directores de servicio*, es decir, la dirección pública se ejercía por funcionarios de empleo eventuales, nombrados y removidos libremente, es decir, bajo criterios de exclusiva confianza política.

Asimismo, había habido precedentes, en el reconocimiento de la existencia del personal directivos, en la legislación especial de la década de los sesenta en Barcelona y Madrid. La Ley Especial de Madrid se refería a los *Delegados de servicios* como colaboradores técnicos del alcalde, posibilidad que posteriormente recogerá la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

### **3.2. Los municipios de régimen común y la cuestión directiva.**

En los municipios de régimen común, la normativa básica atribuye al alcalde las facultades ejecutivas más importantes y, lo que es más significativo para nuestro estudio, el ejercicio de las principales competencias y funciones directivas en el seno de la organización municipal. Competencias ejecutivas que sólo puede delegar en algún otro Concejal, no en un empleado municipal. En esta situación, en estos municipios es el alcalde el que ejerce el liderazgo de la política municipal y, a su vez, desempeña las principales funciones directivas del Ayuntamiento.

Si bien el articulado de la norma básica no prevé ni formal ni explícitamente órganos directivos para estos municipios, reconoce la existencia de directivos públicos en estas corporaciones al introducir un régimen de incompatibilidades específico para el personal directivo, de aplicación a todos los municipios.

No existe una categoría de órganos directivos en su organización y, en consecuencia, ningún órgano de naturaleza directiva, pero la Disposición adicional decimoquinta<sup>376</sup>, al regular el régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los directivos locales y otro personal al servicio de las entidades locales, señala que:

*“... A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales...”.*

Por tanto, nos preguntamos si, como señala la norma, existen funciones de gestión o ejecución de carácter superior también en estos municipios: quién desarrolla estas funciones.

Dado que la LRBRL no identifica a estos directivos públicos locales, tenemos que convenir que su determinación sólo es posible si aceptamos que la cualidad de personal directivo en los municipios de régimen común, la confiere la función desarrollada por este tipo de personal y no la denominación de órgano<sup>377</sup>. Es decir, al contrario de lo que ocurre en la Administración estatal y autonómica, en los municipios de régimen común debe manejarse un concepto de directivo público material o sustantivo. Un concepto éste, en el que el directivo público no se identifica, ni equivale al titular de un órgano formalmente calificado como tal por la norma, sino con el individuo que, en cualquiera de las categorías de personal al servicio de la corporación conforme al Título VII de la ley y del personal al servicio de la Organismos autónomos y Entidades públicas

---

<sup>376</sup> Disposición adicional decimoquinta introducida por la disposición adicional 9.5 de la Ley 8/2007, 28 de mayo, del suelo y, por disposición adicional 9.5 del R.D. Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.

<sup>377</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998), “Políticos, directivos y empleados públicos: problemática de la dirección pública en la administración local”, en Castillo Blanco, F. A (coord.), *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Comares, Granada, págs. 143 y ss.

empresariales reguladas en el artículo 85 *bis* de la LRBRL, desempeña, efectivamente, funciones directivas<sup>378</sup>.

No cabe duda de que en los municipios de régimen común existen y se desarrollan, al menos materialmente, funciones directivas. Estas necesidades de personal directivo son cubiertas mediante el tradicional recurso al *personal eventual* o mediante funcionarios *ocupando puestos de libre designación*<sup>379</sup>.

En estos municipios, la situación de la dirección pública prácticamente no ha cambiado desde los años ochenta; sin embargo, la creación de una administración institucional local y la multiplicación de empresas públicas locales de capital municipal o, en su caso, con aportación mayoritaria del municipio, ha permitido la creación de una función directiva profesional en el seno de los gobiernos locales. A través de los artículos 85 *bis* y *ter*, tras la reforma de 2003<sup>380</sup>, se reconoce la existencia de directivos locales en los organismos autónomos, entidades empresariales y empresas locales, esta previsión también es aplicable a los municipios de régimen común, aunque sin la consideración de órgano directivo.

De esta forma, mientras que la legislación básica no reconoce la existencia de directivos locales en la organización municipal, sí prevé que sus organismos autónomos y entidades públicas empresariales dependientes de la entidad local puedan, a través de sus estatutos, determinar sus máximos órganos de dirección, ya sean unipersonales o colegiados, así como su forma de designación. Los Estatutos de la entidad pueden establecer que el titular del máximo órgano de dirección pueda ser funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en

---

<sup>378</sup> MAESO SECO, L. F.: *El personal directivo público en España*, La Ley, Madrid, 2011, pág. 363.

<sup>379</sup> NIETO, A.: “Los estudios sobre la Administración Pública: la necesidad de construir una disciplina que no sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada”, en *DA*, núm. 200, enero-marzo, 1984, págs.7 a 42.

<sup>380</sup> Artículos 85 *bis* y 85 *ter* introducidos por el apartado 3 del artículo primero de Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

el caso de procedencia del sector privado del candidato a directivo público local a una de las administraciones dependientes de la Administración local.

A esta indefinición en la creación de un espacio directivo en los municipios de régimen común se une el que, en estos municipios, el Alcalde sólo puede delegar sus funciones ejecutivas en los concejales, lo que imposibilita la asunción de estas funciones por directivos o gerentes. Esta situación dificulta todavía más el desarrollo en estas entidades de un espacio directivo político-profesional. Sólo el alcalde y los concejales electos, es decir, los políticos locales, disponen de competencias propias, haciendo que en la práctica sean los encargados de desempeñar las funciones directivas en estas corporaciones.

Todo ello hace, que en los municipios de régimen común sólo podamos encontrar una dirección burocrática en la que prima la capacidad técnica, salvo en su administración institucional en que si se prevé una dirección político profesional.

### **3.3. La dirección pública en los municipios sujetos al Título X.**

La cuestión que se nos plantea en este punto es determinar si la distinta organización municipal establecida en la legislación básica local implica o no diferencias sustantivas en la dirección pública de las entidades municipales españolas.

La reforma de la LRBRL aprobada en 2003 contempla por vez primera la posibilidad de que los municipios de gran población puedan dotarse de órganos directivos, sin olvidar que los Ayuntamientos siguen manteniendo en su lista de personal directivo a asesores, personal *gabinetistas* que, aunque no son objeto de nuestro estudio, desempeñan en muchas ocasiones tareas de índole directiva.

En la administración local, la LRBRL es la encargada de especificar qué puestos de naturaleza directiva se encuadrarán dentro del personal directivo. Parece correcto considerar, que serán las normas autonómicas de desarrollo y, en su caso, los



reglamentos de organización y funcionamiento municipal los que definan la estructura organizativa de cada corporación local; es decir, las normas de organización de cada Ayuntamiento serán las que concreten los órganos cuyos titulares han de tener la consideración de directivos y cuáles serán las funciones del puesto de trabajo.

Desarrollaremos en otro capítulo de este trabajo la tipología de órganos directivos definidos por la LRBRL para estos municipios. Concretados por un lado, en el artículo 130.1 b), el cual incluye, las siguientes figuras: coordinador general, director general, secretario general del pleno, secretario adjunto de la junta de gobierno, titular asesoría jurídica e interventor general); y de otro, en los artículos 85 bis y ter, para Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales y empresas públicas respectivamente, en relación sus máximos órganos de dirección.

### **3.4. Ámbitos de la dirección pública local.**

De la legislación básica de régimen local y, trasladado este esquema al espacio directivo, podemos distinguir, en nuestras administraciones locales, hasta tres grandes grupos de funciones directivas: el primero, la dirección estrictamente política, integrada por los electos locales; el segundo, la dirección de carácter político y profesional, que se corresponde con las figuras de gerente, coordinador de área, director general o cargos asimilables en los municipios de gran población como Madrid y Barcelona; y, el tercer grupo, que corresponde a la dirección burocrática, estrictamente profesional y que se corresponde con las direcciones de servicios y asimilados.

Estos diferentes ámbitos de la dirección pública cuentan con unas características específicas en el ámbito local que pasamos a desarrollar<sup>381</sup>.

---

<sup>381</sup> Para el desarrollo de esta clasificación seguimos tanto a RAMIÓ MATAS, C. (2008), “El modelo directivo en las entidades locales”, en *Revista Internacional de Organizaciones* (RIO) N° 1, Diciembre 2008, 77-108; como al de JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1995), “Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones públicas españolas”, en *Documentación Administrativa*, n.º 241-242, enero-agosto, págs. 273-405.

### 3.4.1 Dirección estrictamente política.

La *dirección estrictamente política* en el ámbito local, está integrada exclusivamente, por los electos locales, es decir, por el alcalde y los concejales que forman parte de la Junta de Gobierno Local<sup>382</sup>. En el caso de los municipios de gran población se corresponderá con los *órganos superiores*. Para la mayoría de las Corporaciones locales que se sujetan a las previsiones del régimen común, aún sin la consideración de órgano, la dirección pública ejercida por los cargos electos es el único espacio de dirección que establece la norma básica.

Para los municipios de régimen común, la LRBRL realiza un reparto de funciones y competencias entre los órganos municipales que hace que el alcalde acumule y ejerza prácticamente todas las facultades ejecutivas importantes en el seno de la organización municipal. El alcalde es el principal órgano de dirección política; a él corresponde el Gobierno y la administración municipal. Dirige los servicios municipales, es el jefe de personal, tiene capacidad sancionadora, aprueba proyectos, contratos y servicios que no superen determinada cuantía; entre otras funciones de dirección.

En los municipios de régimen común, al no existir una categoría de órganos directivos en la organización municipal y unido a que el *alcalde* sólo pueda delegar sus facultades ejecutivas en *concejales o tenientes de alcalde*<sup>383</sup>, hace que en la práctica, sea éste el que ejerza el liderazgo, de hecho, de la política municipal y, que a su vez, desempeñe las principales funciones directivas en el Ayuntamiento.

En los municipios de gran población, los órganos superiores están conformados por los electos locales, es decir, por el alcalde y los concejales que forman parte de la Junta de Gobierno Local –artículo 130 LRBRL–. El alcalde de las grandes ciudades dispone de

---

<sup>382</sup> En otros niveles de Gobierno, se correspondería con el Presidente y miembros Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los Secretarios de Estado y miembros de los Gabinetes, en la Administración del Estado y órganos similares en las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

<sup>383</sup> Delegación que en ningún caso puede comprender la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, entre otras, que sólo podrá delegar en la Junta de Gobierno Local –artículo 21.3 LRBRL–.

menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el alcalde de régimen común, sin embargo, puede delegar sus funciones no sólo en otro concejal sino también en los órganos directivos. Cuestión ésta que creemos determinante para conformar un verdadero espacio directivo local.

El Título X LRBR, al permitir que delegue algunas funciones ejecutivas políticas en los órganos directivos, permite que los directivos públicos locales ejecuten los planes políticos de la corporación municipal, asumiendo no sólo funciones de ejecución, sino también, responsabilidades en el desarrollo de los proyecto de gobierno. Parece que el alcalde pueda delegar todas sus funciones ejecutivas en los órganos directivos; sin embargo, es indelegable no sólo en los órganos directivos, sino en cualquier otro órgano de la Corporación, la dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, todo ello sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política atribuidas por ley a la Junta de Gobierno. Tampoco puede delegar el alcalde la jefatura de la policía municipal, ésta es indelegable.

La posibilidad de abrir este espacio político en los municipios de gran población a personas no electas, permitiendo que hasta un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno puedan ser designados por los alcaldes entre personas no electas, fue revisada por el Tribunal Constitucional<sup>384</sup>, y cerró la puerta a que profesionales no elegidos democráticamente pudieran incorporarse a los órganos superiores de la entidad local.

También incluiríamos en este grupo los *altos cargos* de la administración instrumental con vínculo de naturaleza mercantil, compuesta por los órganos de gobierno y administración que ejercen el poder ejecutivo de la sociedad, y que orgánicamente se materializa en la figura de los administradores, del Consejo de Administración o, en su caso, de uno o varios Consejeros delegados. A este primer estrato directivo, dado su peculiar vínculo, se le aplica en sus relaciones con la empresa el Derecho mercantil o

---

<sup>384</sup> A través de STC 103/2013, de 23 de mayo, se anula el párrafo 2º del artículo 126.2 LRBR, en la redacción dada por la reforma de 2003, y que posibilitaba, como novedad, que el Alcalde pudiera nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales.

civil, en su caso. La característica principal de estos órganos, sean unipersonales o colegiados, es que representan a la sociedad frente a terceros, configurándose, asimismo como órganos de actuación interna en cuanto que definen la política empresarial y programan sus objetivos.

### **3.4.2. Dirección de carácter político y profesional.**

El espacio de la *dirección de carácter político y profesional* es un espacio indefinido; sin embargo, consideramos que este es el único espacio realmente directivo desde el punto de vista del discurso de la modernización administrativa.

La dirección político-administrativa conformada por los órganos directivos de cada entidad local cuenta con unos elementos políticos indudables, al situarse en el centro del diseño de los grandes programas municipales; y de otro, posee unos componentes administrativos fundamentales en la implementación de las políticas públicas, requiriendo incluso, conocimientos técnicos especializados, tanto legales como organizativos, presupuestarios, etc.

El espacio directivo en el ámbito local se formaliza jurídicamente, aunque sea de forma parcial, a través de los *órganos directivos* y sus equivalentes en el régimen especial de las ciudades de Madrid y Barcelona; además, de los directivos de Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales, para la administración institucional.

En el caso de los organismos autónomos se corresponde con el titular del máximo órgano de dirección que podrá ser un funcionario de carrera o laboral, y que, en los municipios señalados en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo.

En la organización municipal de las grandes ciudades los órganos directivos comprenden desde los puestos de coordinador general de área o concejalía a los puestos de director general u órganos similares que culminan la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías hasta los órganos directivos con un mayor componente técnico –jurídico o económico– como veremos al analizar estas

figuras en el capítulo sexto de este trabajo. En Madrid se reproducen prácticamente los órganos directivos previstos para los municipios de gran población, y en Barcelona se corresponderá con gerentes y vicegerentes, así como para los municipios que han apostado por el modelo gerencial barcelonés.

Observar que las sucesivas reformas legislativas de régimen local aplicable a la dirección de carácter político y profesional han ido equiparando las previsiones para los altos cargos de la AGE, siguiendo el modelo LOFAGE. Estas reformas han hecho que a pesar de no existir en los Ayuntamientos altos cargos al estilo de la administración estatal y no ser posible nombrar miembros de los órganos superiores entre personas no electas, se hayan ido dando pasos para equiparar el régimen de incompatibilidades del personal directivo profesional local con el régimen de incompatibilidades establecido para los altos cargos de la AGE<sup>385</sup>. Equiparación que también realiza la jurisprudencia considerando que<sup>386</sup>:

*“El artículo 130 de la Ley 7/1985 establece como órgano directivo a los directores generales, y como ya dijimos en nuestra sentencia de 30 de junio de 2008, este personal directivo no tiene que constar en la RPT, ni sus funciones o condiciones de trabajo han de ser objeto de negociación colectiva... pudiendo ser nombrados sin necesidad de convocatoria pública y cesados libremente por la Junta de Gobierno local, por lo que es lógica su consideración como una suerte de altos cargos”*

El contacto de la dirección estrictamente política con la burocracia profesional se produce a través de este escalón de directivos también profesionales. Esta clase de directivos permiten servir de enlace entre la dirección estrictamente política y la dirección estrictamente burocrática y administrativa.

---

<sup>385</sup> En concreto, la ley 8/2007 de 28 de mayo añadió una Disposición adicional 15ª a la Ley de Bases de Régimen Local estableciendo esta previsión.

<sup>386</sup> Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 30 de junio de 2008 y de 15 de mayo de 2009.

En general, el nombramiento y cese de los titulares de los órganos directivos en las grandes ciudades –excepto para los funcionarios habilitados nacionales– es una atribución de la Junta de Gobierno. Lo que hace evidente que los ocupantes de estos órganos directivos estén sometidos a una doble tensión, ya que se encuentran entre la acción de dos fuerzas opuestas: de un lado la política, encargada de su nombramiento, y que a falta de una regulación clara, hace que la provisión de estos puestos directivos se produzca en función de la confianza política del proponente, en un sistema en el que no hay necesidad de realizar una convocatoria pública para que puedan presentarse candidatos como analizaremos en el capítulo séptimo dedicado a la provisión de estos puestos directivos; y, por otra parte, a la tensión profesional, dado que habitualmente desempeña un trabajo con un fuerte contenido técnico-profesional, en la primera línea de la estructura burocrática administrativa.

La trascendencia de la dirección política profesional se centra en que es la franja directiva que se relaciona directamente con los cargos electos locales. Por tanto, el contacto del alcalde y de los concejales de la Junta de Gobierno Local, con el resto de los empleados públicos locales se produce por lo general a través de estos empleados con funciones directivas.

Sin embargo, los directivos que podemos incluir en este tipo de dirección local en los municipios de gran población se diferencian, como tendremos ocasión de comprobar con detalle, fundamentalmente por el sistema de provisión de estos puestos directivos.

### **3.4.3. Dirección burocrática estrictamente profesional.**

La dirección estrictamente profesional o burocrática agrupa al personal de la administración local que ocupa las direcciones administrativas inferiores y se corresponde con las direcciones de servicio, de sección o de negociado. Este estrato directivo está constituido por el indeterminado grupo de titulares de órganos que en la corporación local desempeñan tareas materialmente de gestión o directivas pero que no reciben el calificativo de órgano directivo.

En todos los municipios con independencia de su organización *común* o *especial* encontraremos este tipo de dirección estrictamente burocrática creada a través del reglamento orgánico y de la relación de puestos de trabajo de cada corporación local. En el contenido de las funciones de estas direcciones burocráticas prima la capacidad técnica y el desarrollo de competencias directivas como dirigir equipos, diseñar proyectos o evaluar programas. Las funciones exactas de estos puestos se concretan en la Relación de puestos de trabajo que elaborará cada Administración local haciendo efectivas sus competencias de autoorganización local.

Sin embargo, no debemos olvidar que la dirección burocrática es la única dirección pública presente en los municipios de régimen común al carecer de órganos directivos y la imposibilidad de los cargos representativos para delegar funciones directivas; esto hace que la dirección burocrática en estos municipios sea la encargada de dirigir equipos, diseñar proyectos o evaluar programas, lo que ciertamente, genera tensiones con la dirección política en el desarrollo de su actividad.

Creemos que la dirección burocrática no es una dirección pública que podamos considerar, en términos generales, un espacio completamente directivo, debido a lo limitado de las funciones y competencias directivas de estas figuras. Esto determina que no dediquemos un capítulo específico a este espacio directivo, dejando una posible línea de investigación futura que permita conocer cuál ha sido el desarrollo de este espacio por las distintas entidades locales; sin embargo, en el capítulo dedicado al régimen jurídico aplicable a la dirección pública de carácter político y profesional también haremos alguna referencia a la regulación del personal con funciones directivas estrictamente burocráticas.

Por lo expuesto, consideramos que, de estos tres niveles de dirección pública en las corporaciones locales, el espacio directivo de carácter político y profesional será el espacio objeto de nuestro estudio. Los motivos, son claros, consideramos que la forma estrictamente política no forma parte, en realidad, del espacio directivo, sino que se configura como un espacio supradirectivo, que pese a contar con una clara actividad gerencial y decisoria en nuestras Administraciones locales, tiene un componente

democrático y representativo, cuyo estudio desbordaría las expectativas de esta investigación. Sin embargo, hemos considerado conveniente apuntar algunas notas sobre la dirección estrictamente política. En el punto siguiente nos adentramos en algunas de sus características definitorias.







## **CAPITULO 5.**

---

# **LA DIRECCIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL**

## 1. Introducción.

En España, antes y después de la vigente Constitución, la figura del alcalde se ha situado en el centro de la actividad municipal acumulando por ley las facultades ejecutivas municipales más importantes y, por lo general, ejerciendo también el liderazgo de la organización municipal; configurando un sistema diferente a otros sistemas de gobierno municipal que en otros países confieren un papel predominante a los Consejos Municipales o a las Comisiones municipales<sup>387</sup>.

La dirección estrictamente política en el ámbito local está integrada exclusivamente por los electos locales; es decir, por el alcalde y los concejales que forman parte de la Junta de Gobierno Local. En los municipios de gran población se corresponde con los *órganos superiores*. Su labor en la organización es esencialmente política y estratégica en la conformación de la agenda local.

A pesar del carácter representativo de los gobiernos locales no podemos obviar que el alcalde español merece la calificación de *alcalde fuerte*, en el sentido de estar institucionalmente fortalecido. Su particular modo de elección, por un lado, y el gran volumen de competencias que asume en la actividad municipal, de otro, le convierten en el centro de la configuración institucional de los gobiernos locales, con independencia de si son de régimen de organización común, de gran población o están sujetos a un régimen especial. Pasamos a analizar estas cuestiones.

---

<sup>387</sup> Las competencias de los alcaldes derivan tanto de la legislación básica de Régimen local, artículo 21 de la Ley 7/1 985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 24 del Real Decreto Legislativo 781/1 986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local), así como de la legislación sectorial específica (en materia de circulación y transportes públicos de viajeros, protección civil, seguridad industrial, medio ambiente y protección de la naturaleza, policía de espectáculos, protección de los consumidores, urbanística y expropiación forzosa, fundamentalmente). A ellas cabe añadir la cláusula residual, contemplada en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, por la cual se atribuyen al alcalde aquellas facultades que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen con carácter genérico al Ayuntamiento y no a órganos municipales concretos. Una muy completa recopilación de las competencias atribuidas a los alcaldes españoles puede encontrarse, desde una perspectiva jurídica, en GUIRADO, C. (1991), *El alcalde en la legislación española*, Trivium, Madrid, págs. 359-393.

## 2. El carácter representativo de los Gobiernos locales.

El carácter representativo de los gobiernos locales se ha visto reforzado en los últimos años, tanto por el poder legislativo, como por la jurisprudencia constitucional. Centrándonos en la doctrina constitucional conviene destacar dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, cercanos en el tiempo, en los que ha resaltado el *plus* de representatividad que corresponde a los cargos municipales: la primera, la STC 103/2013, de 23 de mayo; en la que se anula el párrafo 2º del artículo 126.2 LRBR, en la redacción dada por la reforma de 2003, y que posibilitaba, como novedad, que el alcalde pudiera nombrar como miembros de la Junta de Gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales; la segunda, la STC 125/2013, de 23 de mayo, en la que el Tribunal se adentra en el análisis del carácter electo o no electo de los miembros de la Corporaciones locales, concluyendo que pueden ostentar el cargo de concejal no sólo los miembros electos, sino también, los candidatos no electos, ante el posible agotamiento para sustituir a los representantes, en las correspondientes listas electorales. Esta posibilidad está vetada para la nominación de los alcaldes, ya que, para ser designados, es necesario obtener previamente la legitimación en las urnas y estar integrado en alguna de las listas electorales concurrentes a las elecciones municipales.

A partir del interés de estos pronunciamientos, pasamos a analizar con detalle el contenido y significado en el marco normativo, el cual, regula el régimen de elección de concejales y alcaldes.

En la primera de las sentencias, la STC 103/2013<sup>388</sup>, el Tribunal fija la dimensión democrática de las corporaciones locales. En su fundamento jurídico 6º, estudia la

---

<sup>388</sup> Esta sentencia fue dictada con motivo de la interposición de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña, contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en la medida en que declara básicos los artículos 4.3, párrafo segundo y por conexión 4.2 último inciso; 13.3; 20.1 d); 36.1 c), 73.3 y por conexión 20.1 c) y 122.3; 85 bis 1 y 2; 123.1 c); 126.4; 128; 129.2 inciso primero; 130.1 B); 131 y 132; contra el artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero, y 126.5 primer inciso, todos ellos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada a la misma por el

constitucionalidad del artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero de la LRBRL en la redacción dada por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en el que se establecía:

*“[el] Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde”.*

El Tribunal declara este precepto nulo, y por tanto, inconstitucional, por lesión del principio democrático que preside el Gobierno y administración de los municipios a través de su forma de gobierno ordinaria, esto es, los Ayuntamientos.

Adentrándonos en la argumentación del constitucional, el Tribunal considera que en este punto la reforma operada en la LRBRL por la Ley de 2003 vulnera el artículo 140 CE, que encomienda el gobierno y la administración municipal al alcalde y concejales como manifestación constitucional por una administración democrática. La incorporación de no electos a la Junta de Gobierno, sería contrario a este precepto constitucional.

Los Gobiernos locales, al no ostentar funciones legislativas, son Gobierno y Administración a la vez; sin embargo, el legislador, con la reforma de la LRBRL refuerza las funciones de la Junta de Gobierno Local como órgano ejecutivo, a modo de Consejo de Ministros, presidido por un Presidente del ejecutivo local, diferenciado del órgano representativo, configurado por el Pleno. Esta equiparación del *ejecutivo local* con el Consejo de Ministros hizo que también se introdujera la posibilidad de que los miembros de la Junta de Gobierno local no fueran concejales a semejanza del Consejo de Ministros cuyos miembros no tienen por qué ser representantes electos.

---

artículo primero de la Ley 57/2003. Como en el caso analizado anteriormente, también hay un voto particular (Magistrados Ollero Tassara y Pérez de los Cobos Orihuel).

El Tribunal Constitucional, sin embargo, considera que por el artículo 140 CE, esta equiparación realizada por la ley de 2003 queda fuera de la Constitución. En este sentido, el Tribunal expresa siguiente:

*“el principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas, este principio ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial, mediante una regulación bastante más minuciosa, que contrasta con la menor densidad normativa con que la norma fundamental lo ha recogido para islas y provincias”. Y añade: “En definitiva, el artículo 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (artículo 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal”.*

En la jurisprudencia constitucional prima al respeto al principio democrático representativo en la composición del órgano ejecutivo de gobierno municipal; esto es, la Junta de Gobierno Local. Se entiende, que el gobierno y administración no se agota con la actuación y responsabilidades que son competencia de los cargos políticos representativos, ya que el carácter tecnocrático que tiene la administración local hace que algunas funciones públicas sean necesarias y estén reservadas a unos determinados funcionarios, los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Pero, aún con todo, se mantiene en el régimen local la prevalencia resolutoria en la producción de actos administrativos a cargo de los cargos políticos representativos, y la exclusividad en la producción normativa dictada en ejercicio de la potestad reglamentaria, en detrimento del papel asignado en la producción de actos administrativos a cargo de los empleados públicos locales<sup>389</sup>.

---

<sup>389</sup> Artículo 52.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local.

En definitiva, quedó anulada la previsión de la legislación de régimen local para incorporar miembros no concejales a la Junta de Gobierno Local, por lesionar el principio democrático representativo de los gobiernos locales. Sobre la reforma planteada por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, tuvo ocasión nuevamente el Tribunal Constitucional de pronunciarse poco tiempo después. En este caso, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en Sentencia 143/2013, de 11 de julio, desestimando el mismo; retomó en aquellos aspectos coincidentes, los fundamentos jurídicos de la STC 103/2013, ya comentada.

El segundo de los pronunciamientos se produce con la STC 125/2013<sup>390</sup>. En esta ocasión reafirma el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales por constituir una parte inherente de la autonomía local, profundamente enraizada en el principio democrático, y que se plasma, de forma expresa, en el artículo 140 CE con la regulación de la elección de concejales y alcalde. Señala que no siempre “*los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto*”, ya que pueden existir casos en los que se requiera, ante la renuncia de los concejales electos y los suplentes de la lista electoral y que, no queden candidatos o suplentes en ésta para ser nombrados; en este caso, se pueden cubrir las vacantes por cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad, siendo estos designados por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hubiesen de ser sustituidos, comunicándolo siempre a la Junta Electoral correspondiente, a efectos de la

---

<sup>390</sup> STC 125/2013, de 23 de mayo, en este pronunciamiento resuelve el recurso de amparo electoral promovido por Foro Asturias Ciudadanos, contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 6 de mayo de 2013 (EDJ 2013/68557), dictada en recurso contencioso-electoral, desestimatoria del recurso interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de fecha 27 de marzo de 2013, por el cual se eligió como Alcalde a un Concejales que no había concurrido a la elecciones y que por tanto había accedido a tal condición en virtud de la regla prevista en el artículo 182.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General -LOREG- (EDL 1985/8697) y ello, previa renuncia anticipada a la candidatura a la Alcaldía todos los demás miembros de la lista del PSOE anteriores al indicado Concejales. El análisis de esta Resolución gira en torno a la especial consideración que para el TC tiene el origen representativo del gobierno municipal, con fundamento en la propia Carta Magna.



expedición de la oportuna credencial<sup>391</sup>. Sin embargo, ésta posibilidad está vetada para la elección del alcalde que siempre deberá concurrir en la lista electoral, tal y como desarrollaremos en el punto siguiente de este capítulo que dedicamos al sistema de elección del alcalde.

### **3. Sistema de elección de los concejales y las peculiaridades de la elección de los alcaldes.**

La regulación del procedimiento para la elección tanto del alcalde como de los concejales no se recoge en la normativa básica en materia de régimen local, sino que, por remisión de ésta, se regula en la legislación electoral general. De forma que, tanto el artículo 19 como el 73 LRBRL, se limitan a precisar que, mientras los *Concejales* son elegidos directamente mediante sufragio universal, en el caso del *Alcalde*, la elección es indirecta, haciéndose ésta a través de un conjunto de procedimientos en los cuales la designación corresponde siempre a los concejales.

Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala establecida en el artículo 179 LOREG<sup>392</sup>.

<b>Núm. concejales según población</b>	
Hasta 100 residentes	3
De 101 a 250	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13

---

<sup>391</sup> Artículo 182.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

<sup>392</sup> Número 1 del artículo 179 modificado conforme establece el apartado cincuenta y tres del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

<b>Núm. concejales según población</b>	
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

De 100.001 en adelante, un Concejales más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

A pesar de que la elección del alcalde formalmente es indirecta, en segundo grado, el tratamiento diferenciado que se da a los candidatos cabezas de lista como específicos candidatos a alcalde<sup>393</sup> diseña una elección que, en la práctica, no dista mucho de ser directa y, como tal, cuasipresidencialista, a lo que se unirá la atribución de las principales funciones ejecutivas reconocidas a este órgano municipal<sup>394</sup>.

El alcalde es elegido por los concejales, por mayoría absoluta, entre los cabezas de lista que concurren a las elecciones<sup>395</sup>. Esta restricción hace que sólo los cabezas de lista puedan ser candidatos a la elección de alcalde, e introduce en la vida política local una dinámica personalista. Durante la campaña electoral, los partidos o las coaliciones de electores, suelen centrar su discurso en la figura de su candidato a la *alcaldía*. Tras las elecciones, una gestión más o menos acertada del Gobierno municipal facilita la reelección continuada del alcalde, dada su permanente visibilidad política frente al

---

<sup>393</sup> El procedimiento de elección de los alcaldes quedó perfilado en la Ley 39/1 978, de 17 de junio, de Elecciones Locales y se vio ratificado en la Ley Orgánica 5/1 985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, de la forma siguiente: sólo pueden ser alcaldes aquellos concejales que encabezan sus correspondientes listas; resulta elegido aquel candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta de concejales; y (iii) si ninguno logra dicha mayoría en primera instancia, es proclamado alcalde el concejal que haya encabezado la lista más votada en el municipio.

<sup>394</sup> VANACLOCHA, F.J. (1997), "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral", en ALBA, C.R.; VANACLOCHA, F.J., (comps.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-B.O.E., Madrid, pág. 295. En el mismo sentido, este autor señala que "*la lucha por las alcaldías, aparte de hacerse efectiva en un proceso electoral percibido en clave presidencialista, queda reservada explícitamente a los candidatos cabeza de lista*" (pág. 294).

<sup>395</sup> De acuerdo con la LOREG, en los municipios que de acuerdo con la legislación sobre Régimen Local, funcionan en régimen de Concejo Abierto, los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario (artículo 179 LOREG).

Corporación a lo largo de la legislatura, lo que hace casi invisibles al resto de aspirantes al cargo incluso en el seno del propio partido político.

En el mismo sentido, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF, en adelante) contiene alguna precisión de carácter formal respecto al nombramiento del alcalde en su artículo 40. Este precepto reitera la regla por la que la elección y destitución del alcalde debe regirse, siempre según lo dispuesto en la legislación electoral; no obstante, determina que resultarán de aplicación las normas relativas al régimen de sesiones plenarias del Ayuntamiento e incluye precisiones respecto a la toma de posesión ante el Pleno de la Corporación de acuerdo con la forma general establecida para la toma de posesión de los cargos públicos; regula el supuesto de que el Alcalde propuesto no se encontrara presente en la sesión de constitución; y, finalmente, la forma de renuncia y la fecha de celebración de la sesión extraordinaria del Pleno para la elección de un nuevo alcalde, en el caso de vacante por renuncia de su titular, fallecimiento o sentencia firme.

Salvo detalles de carácter temporal, la regulación del procedimiento de elección de alcalde se rige por la legislación electoral en el Título III LOREG sobre *Disposiciones especiales para las elecciones municipales* que dedica el Capítulo IX a los procedimientos de elección de alcalde.

A la vista de dicha normativa podemos distinguir cuatro procedimientos de elección del alcalde: la elección en la sesión de constitución de la Corporación tras la celebración de elecciones municipales; la elección como consecuencia de una moción de censura; la elección tras una cuestión de confianza; y la elección en los supuestos de vacante por renuncia, fallecimiento o resolución judicial.

#### **A. Elección en la sesión de constitución.**

Respecto al primer procedimiento de elección, el artículo 196 LOREG establece que en la sesión de constitución de la corporación –que se celebra el vigésimo día posterior a la

celebración de las elecciones, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso electoral contra la proclamación de los concejales electos, en cuyo caso se constituye el cuadragésimo día posterior a las elecciones— se procederá a la elección de alcalde entre los concejales que hayan encabezado alguna de la listas electorales que hayan obtenido representación. La elección recaerá en el concejal que haya obtenido la mayoría absoluta de los votos, y en su defecto, en el que haya encabezado la lista que haya obtenido mayor número de votos. En caso de empate se resolverá por sorteo.

En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a alcalde todos los concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría será proclamado alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales.

## **B. Elección como consecuencia de una moción de censura.**

La elección de alcalde, tras la aprobación de una moción de censura, se regula en el artículo 197 LOREG<sup>396</sup> y señala que ésta, además de ser propuesta al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, deberá incluir un candidato a la alcaldía, pudiendo ser propuesto cualquier concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> También se regula en el mismo artículo las especialidades de la moción de censura en los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto: a) Las referencias hechas a los concejales a efectos de firma, presentación y votación de la moción de censura, así como a la constitución de la Mesa de edad, se entenderán efectuadas a los electores incluidos en el censo electoral del municipio, vigente en la fecha de presentación de la moción de censura; b) Podrá ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho de sufragio pasivo; c) Las referencias hechas al Pleno se entenderán efectuadas a la Asamblea vecinal; d) La notificación por el Secretario a los concejales del día y hora de la sesión plenaria se sustituirá por un anuncio a los vecinos de tal circunstancia, efectuado de la forma localmente usada para las convocatorias de la Asamblea vecinal; e) La Mesa de edad concederá la palabra solamente al candidato a la Alcaldía y al Alcalde. Señalando finalmente que los cambios de Alcalde como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de concejo abierto no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales.

<sup>397</sup> Añade el primer apartado del artículo 176.1 LOREG, que en el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida se incrementará en el mismo número de concejales

En cuanto a la proclamación del alcalde, el citado artículo determina que el candidato incluido en la moción de censura, quedará proclamado alcalde si esta moción obtiene el voto favorable de la mayoría absoluta del total de los concejales que legalmente componen la Corporación.

Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura y la dimisión sobrevenida del alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura, no siendo de aplicación a esta moción las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

### **C. Elección como consecuencia de una cuestión de confianza.**

El procedimiento de elección de alcalde, como consecuencia de la no aprobación de una cuestión de confianza vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales o a la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal, están reguladas por el artículo 197 bis LOREG<sup>398</sup>. Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido en el Pleno y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

El artículo 197 bis LOREG, si bien señala que la elección del nuevo alcalde se regirá por las reglas contenidas en el artículo 196 LOREG, establece como limitación que el alcalde cesante quedare excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar el segundo de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la

---

que se encuentren en tales circunstancias. Supuesto que será también de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato. En este último supuesto el Pleno del TC, por Providencia de 3 de febrero de 2015, ha acordado admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5210-2014, en relación con el artículo 197.1 a), párrafo tercero en relación con el segundo, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, por posible vulneración del artículo 23.2 de la Constitución (B.O.E. 11 febrero). Número 1 del artículo 197 modificado conforme establece el apartado cincuenta y siete del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (B.O.E. 29 enero).

<sup>398</sup> Artículo 197 bis introducido por Ley Orgánica 8/1999, 21 abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (B.O.E. 22 abril).

Alcaldía como de designación automática del alcalde, en caso de pertenecer a la lista más votada y no obtener ningún candidato el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales<sup>399</sup>. Limitación que no será de aplicación cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales. En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si ésta no prospera.

Un Alcalde sólo puede presentar una cuestión de confianza en cada año natural, contado desde el inicio de su mandato; tampoco más de dos en toda su legislatura. Otro límite respecto a su presentación es que no puede plantearse en el último año de mandato de cada Corporación.

Los concejales que voten a favor de la aprobación de un asunto al que se vincule una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el Alcalde que la hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, tampoco podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza.

#### **D. Elección como consecuencia de vacante en la titularidad de la Alcaldía.**

El procedimiento de elección de Alcalde en los supuestos de vacante, se regula en el artículo 198 LOREG<sup>400</sup>, que remite igualmente al procedimiento de la elección en sesión de constitución del artículo 196 LOREG, especificando que se considerará que encabeza la lista en que figuraba el alcalde el siguiente de la misma, a no ser que renuncie a la candidatura, con las siguientes notas características:

---

<sup>399</sup> Previsión prevista para aquellos de más de 250 habitantes, en los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes, el alcalde cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía ni proclamado alcalde en defecto de un candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales, excluido el alcalde cesante.

<sup>400</sup> Artículo 198 redactado por Ley Orgánica. 8/1999, 21 abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (*B.O.E.* 22 abril).

1. Preferencia de la regla de la mayoría absoluta por encima de la lista más votada.
2. Protagonismo de la lista más votada y del candidato que encabeza la misma en cualquiera de los procedimientos de elección.

A estas reglas, ha de añadirse la limitación para el alcalde proponente de la cuestión de confianza que no hubiera sido aprobada y el concejal que haya renunciado previamente, que son inelegibles en ambos casos. A estas limitaciones, la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/2013, ya referenciada, ha fijado la doctrina por la que sólo podrá ser alcaldable quien obtuvo la legitimación en las urnas por estar integrado en alguna de las listas electorales concurrentes a las elecciones municipales.

El análisis de esta Resolución gira en torno a la especial consideración que para el TC tiene el origen representativo del Gobierno local, con fundamento en la Constitución, y además añade un nuevo supuesto no regulado expresamente en los preceptos expuestos que consiste en que no podrá ser nombrado alcalde ningún concejal que no haya concurrido a las elecciones en la correspondiente lista electoral.

El artículo 182. 2 LOREG<sup>401</sup> establece que en el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación. No obstante, en el caso en que, de acuerdo con este procedimiento, no queden posibles candidatos o suplentes para ser nombrados, las vacantes serán cubiertas por cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad como concejal, y que se designe por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hubiesen de ser sustituidos. Asimismo, se determina que por dicho procedimiento no pueden ser designados quienes hayan sido candidatos o suplentes que hubieran renunciado previamente al cargo.

Se trata, por tanto, del acceso a un cargo de representación, el de concejal, en el que no concurre el carácter de elección directa del representante local. A través de esta cláusula

---

<sup>401</sup> Artículo 182 redactado por el artículo quinto de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales (*B.O.E.* 11 marzo).

de cierre se evita alterar la proporcionalidad de las distintas opciones políticas según la representatividad derivada de las elecciones municipales. Es de destacar que será el partido, la coalición, la federación o la agrupación de electores, quienes se encarguen de designar a los suplentes y no los concejales que han sido elegidos dentro de dicha lista electoral; esta opción tiene su origen en el conflicto entre la representación directa y la función de los partidos políticos, constitucionalmente consagrada en el artículo 6 CE que establece que:

*“Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.*

Si bien este procedimiento es constitucional, esta forma de acceso al cargo de concejal, en el supuesto de vacante por dimisión del titular anterior y falta de candidatos o suplentes, incluso permite que a falta de candidatos se pueda nombrar a cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad, sistema que no es aplicable en el supuesto de nombramiento del alcalde.

Para la elección del alcalde el artículo 196. a) LOREG establece que *pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas*, por lo que añade un plus de representatividad al candidato o candidata a la Alcaldía, lo que nos conecta con el marco constitucional de la autonomía local, profundamente enraizado por el principio democrático, plasmado expresamente en el artículo 140 CE con la regulación de la elección de concejales y alcalde. El TC entiende que *el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a la autonomía local*<sup>402</sup>.

En la STC 125/2013 el TC entiende que el *plus* de legitimidad democrática que fija la LOREG para la elección de Alcalde vincula la voluntad del cuerpo electoral expresada

---

<sup>402</sup> STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3º.



en las urnas con la candidatura a la Alcaldía al exigir que debe postularse como candidato el Concejál que encabece la lista electoral, y declara que:

*“esta misma exigencia se mantiene en los casos en los que se produzca la vacante en la Alcaldía, estableciendo el artículo 198 LOREG que, la vacante en la Alcaldía se debe resolver conforme a lo previsto en el artículo 196, considerándose a estos efectos que encabeza la lista en que figuraba el Alcalde el siguiente de la misma, a no ser que renuncie a su candidatura”. Por lo que, “la elección sucesiva de Alcalde en el transcurso del mandato municipal sigue estando conectada con la voluntad de los electores expresada en el voto a una determinada lista, ordenada escalonadamente, excluyendo el miembro anterior de la lista a los posteriores, con la única excepción del caso de renuncia”.*

Por tanto, la correcta interpretación del artículo 196 LOREG, a la luz del contenido constitucional del artículo 23.1 CE, exige determinar que sólo los concejales que formaban parte de la lista electoral podrán llegar a ser cabeza de lista, por renuncia de los demás, no pudiendo adquirir la condición de alcaldable los concejales que acceden por la vía excepcional del artículo 182.2 LOREG ya que dicho concejal no obtuvo *la legitimación de las urnas por su integración en alguna de las listas electorales concurrentes a las elecciones municipales.*

Finalmente, esta STC declara, que la vía singular del artículo 182.2 LOREG, que regula el acceso al cargo de concejal, *no es reconocida en el caso de la elección de alcalde* ya que al amparo del artículo 23.1 CE la mera integración en el grupo municipal no es suficiente para poder ser elegido alcalde, ya que la condición de cabeza de lista debe producirse en el proceso electoral y en directa conexión con la voluntad popular, asegurando la plena representación democrática a quien ha de detentar el gobierno y la administración municipal.

#### 4. La posición de los alcaldes en la organización municipal.

La legislación española coloca al alcalde en una posición privilegiada en el seno de la organización municipal, gracias a la acumulación de atribuciones que siguiendo nuestra tradición histórica le atribuye.

Las competencias de los alcaldes derivan tanto de la legislación básica de Régimen local contenida en la LRBRL –artículos 21 para municipios de régimen local<sup>403</sup> y 124

---

<sup>403</sup> El artículo 21 LRBRL establece las competencias del alcalde, como sigue: “1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: a) Dirigir el gobierno y la administración municipal; b) Representar al ayuntamiento.; c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad; d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales; e) Dictar bandos; f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito,...; g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas; h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre...; i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal; j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización; k) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación; l) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía; m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno; n) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos; ñ) ... ; o) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto; p) ...; q) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local; r) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento; s) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.  
2. Corresponde asimismo al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde.”

para los de gran población<sup>404</sup>—, como del Real Decreto Legislativo 781/1 986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Además, para conocer sus funciones debemos considerar la legislación local autonómica de existir, así como la legislación sectorial específica —en materia de circulación y transportes públicos de viajeros, protección civil, seguridad industrial, medio ambiente y protección de la naturaleza, policía de espectáculos, protección de los consumidores, urbanística y expropiación forzosa, fundamentalmente—.

A estas funciones tenemos que añadir la *cláusula residual*, contemplada en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, por la cual se atribuyen al alcalde aquellas facultades que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen con carácter genérico al Ayuntamiento y no a unos órganos municipales concretos.

---

<sup>404</sup> El artículo 124 LRBRL establece las competencias del alcalde de los municipios de gran población, como sigue: “1. *El Alcalde ostenta la máxima representación del municipio.*  
2. *El Alcalde es responsable de su gestión política ante el Pleno.*  
3. *El Alcalde tendrá el tratamiento de Excelencia.*  
4. *En particular, corresponde al Alcalde el ejercicio de las siguientes funciones: a) Representar al ayuntamiento; b) Dirigir la política, el gobierno y la administración municipal, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas por esta ley, realice la Junta de Gobierno Local; c) Establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad.; d) Convocar y presidir las sesiones del Pleno y las de la Junta de Gobierno Local y decidir los empates con voto de calidad; e) Nombrar y cesar a los Tenientes de Alcalde y a los Presidentes de los Distritos; f) Ordenar la publicación, ejecución y cumplimiento de los acuerdos de los órganos ejecutivos del ayuntamiento; g) Dictar bandos, decretos e instrucciones; h) Adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno; i) Ejercer la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal; j) La Jefatura de la Policía Municipal; k) Establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Pleno en materia de organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo c) del apartado 1 del artículo 123; l) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación; m) Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos; n) La autorización y disposición de gastos en las materias de su competencia; ñ) Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y aquéllas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no se atribuyan a otros órganos municipales.”*

En los municipios españoles el alcalde ejerce –en líneas generales– las funciones principales de la vida municipal, es el presidente del ayuntamiento, ejerce la dirección del gobierno y la administración local, y preside el Pleno del Ayuntamiento.

En primer lugar, el alcalde es el Presidente del Ayuntamiento y, como tal, lo representa en aquellas relaciones e instancias exteriores a la organización municipal. Se entiende que, al ser el ayuntamiento un elemento instrumental del municipio, el alcalde acaba por singularizar la propia representación exterior del mismo<sup>405</sup>. Aunque esta representación tiene un carácter protocolario, no resulta difícil que el titular de la alcaldía termine por encarnar la identidad del municipio y por ejercer la función de referente simbólico e interlocutor más cercano para los vecinos, frente a otros miembros de la corporación e instancias administrativas en los procesos de comunicación política.

En segundo lugar, ejerce la dirección del gobierno y de la administración local. Le corresponde, entre otras competencias, el nombramiento y separación de los concejales que integran la Junta de gobierno, así como de los Tenientes de alcalde, desempeña la jefatura superior de todo el personal del ayuntamiento, y la dirección, inspección e impulso de los servicios municipales. Constituye, pues, el núcleo central del Gobierno municipal, en tanto que impulsor político y responsable último de las políticas públicas específicamente locales. Por lo que la valoración de la actividad gubernamental y administrativa que tengan los vecinos de la actividad municipal estará ligada a la propia imagen del Alcalde como representante del Gobierno del municipio, lo que sin lugar a dudas influirá en sus posibilidades de reelección<sup>406</sup>.

Sin embargo, el alcalde puede delegar sus funciones de Gobierno y administración mediante Decreto de Alcaldía, siendo necesario para realizar este análisis diferenciar si

---

<sup>405</sup> Sobre este punto, véase ORTEGA, L. (1991), “El alcalde como elemento de la organización municipal”, en *Documentación administrativa*, núm. 228, pág. 53.

<sup>406</sup> Lo que explica que muchos ayuntamientos, desde hace más de dos décadas, se refuerzan las políticas de comunicación y marketing en relación con la prestación de servicios. SUBIRATS, J. y VALLES, M. (1990), “Diez años de democracia local (La situación del gobierno local catalán)”, en *Revista de estudios políticos*, núm. 67, pág. 86.

la organización del municipio es de régimen común o se rige por el Título X de la LRBRL.

De esta forma, el alcalde de los municipios de gran población se apoya, por un lado, en la Junta de Gobierno local para la dirección política y el ejercicio de sus propias funciones ejecutivas y administrativas, pero además puede delegar sus competencias tanto en la Junta de Gobierno local como en el resto de concejales, pertenezcan o no a la Junta de Gobierno, y, en su caso, en determinados órganos directivos –los coordinadores generales, directores generales u órganos similares–<sup>407</sup>, a diferencia de los municipios de régimen común, en los que el alcalde, sólo puede delegar en la Junta de Gobierno o en otro concejal<sup>408</sup>.

Es de destacar, que en los municipios regulados en el Título X LRBRL, las competencias para establecer las directrices generales de la acción de Gobierno municipal y establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, solamente pueden ser delegadas en la Junta de Gobierno local y no en los concejales, pertenezcan o no a la Junta de Gobierno, o en los órganos directivos, con algunas excepciones<sup>409</sup>.

---

<sup>407</sup> “El Alcalde podrá delegar mediante decreto las competencias anteriores en la Junta de Gobierno Local, en sus miembros, en los demás concejales y, en su caso, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares, con excepción de las señaladas en los párrafos b), e), h) y j), así como la de convocar y presidir la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con voto de calidad y la de dictar bandos. Las atribuciones previstas en los párrafos c) y k) sólo serán delegables en la Junta de Gobierno Local”. (artículo 124.5 LRBRL).

<sup>408</sup> “El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 de este artículo. No obstante, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j)” (artículo 21.3 LRBRL).

<sup>409</sup> Establecidas en el artículo 124.6 LRBRL, que señala como indelegable en cualquier otro órgano de la corporación, la dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas por esta ley, realice la Junta de Gobierno Local; tampoco el nombramiento y cese de los Tenientes de Alcalde y a los Presidentes de los Distritos; la adopción de las medidas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno; la Jefatura de la Policía Municipal; así como convocar y presidir la Junta de Gobierno Local; decidir los empates con voto de calidad y la de dictar bandos.

En tercer lugar, es el Presidente del Pleno del Ayuntamiento. Posee, entre otras facultades la de convocar sesiones ordinarias y extraordinarias, la utilización del voto de calidad en caso de empate y la ejecución de las decisiones de dicho órgano. Asume en definitiva, amplias competencias para programar la actividad del Pleno, asunto éste, políticamente significativo, que no se ha valorado en su justa magnitud. Estas cuestiones, como hemos visto, no son delegables en ningún caso en otro órgano municipal con independencia del régimen organizativo que sujete al municipio según la LRBRL.

Al respecto BAENA DE ALCÁZAR<sup>410</sup>, nos hace reflexionar sobre estas funciones, las cuales, determinan las relaciones entre el Alcalde y el Pleno. Estas funciones hacen que el alcalde ejerza también una cierta dirección política de la actividad del pleno que, por ejemplo, da lugar con frecuencia a reuniones del alcalde-presidente con los portavoces de los grupos políticos de concejales.

Si se considera además el hecho de que alcalde preside igualmente los demás órganos colegiados que pudieran crearse en el Ayuntamiento, como la Junta de Gobierno o los Consejos sectoriales, no es extraño, que algunos autores hayan calificado de presidencialista el carácter del gobierno local, dado el papel preponderante desarrollado por el alcalde en el seno de la corporación municipal, sea ésta de régimen común o de gran población.

---

<sup>410</sup> BAENA DE ALCÁZAR, M. (1997), “Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles”, en ALBA, C.R; VANACLOCHA, F.J., (edits.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III, B.O.E., Madrid, págs. 304-305. No han faltado tampoco críticas sobre la vinculación del alcalde con el Pleno, que suelen apuntar en el sentido de considerarla disfuncional.

## 5. El liderazgo del alcalde en la corporación.

Después de más de tres décadas de funcionamiento del sistema político local instaurado tras la Constitución de 1978, podemos confirmar la considerable permanencia en el cargo de los alcaldes españoles, en contraste con la fuerte renovación de los concejales o, incluso, de los diputados a Cortes<sup>411</sup>. Todo ello ha dado pie a calificar al gobierno municipal como un ejemplo de *presidencialismo débil* como indica SUBIRATS-VALLÉS<sup>412</sup> o de *presidencialismo de funciones* para MAGRE y BERTRANA<sup>413</sup>, si se compara con otros sistemas europeos de gobierno local. Este liderazgo personal ha sido frecuente tanto en grandes poblaciones como en núcleos de menor entidad.

A riesgo de simplificar, podemos decir que en los países occidentales existen dos formas básicas de organización del *poder ejecutivo* municipal: en estructuras monocráticas y en estructuras de carácter colegiado. Las estructuras monocráticas —como en el caso francés o el español— atribuyen la mayoría de las competencias ejecutivas y de dirección política al alcalde o comisionado, elegido bien directamente por los votantes, o bien indirectamente por la asamblea municipal. En este modelo, el alcalde adquiere un gran poder político al que, además, se le legitima para actuar directamente. Constituye el impulsor político principal de la política local y representa al municipio en las negociaciones con otros niveles de gobierno. En cambio, en las estructuras colegiadas, un órgano colectivo asume total o parcialmente las principales competencias ejecutivas, bien prescindiendo de la figura del alcalde —mediante su sustitución por un *gerente municipal*, por ejemplo—, bien compartiendo las funciones de dirección política con él o la asamblea electa del municipio. Entre ellas, las modalidades

---

<sup>411</sup> VALLÉS, J. M.; BRUGUÉ, Q. (2001), “El Gobierno Local”, en MANUEL ALCÁNTARA y ANTONIA MARTÍNEZ (Eds.), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pág. 287.

<sup>412</sup> La calificación de “presidencialismo débil” corresponde a Subirats y Vallés. SUBIRATS, J. y VALLES, M. SUBIRATS, J. y VALLES, M. (1990), “Diez años de democracia local...”, *ob. cit.*, pág. 87.

<sup>413</sup> MAGRE FERRAN, J.; BERTRANA HORTA, X. (2005), Municipal presidentialism and democratic consolidation, en R. Berg, R.; Rao, N. (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, págs. 73–84.

más frecuentes son: el *Gobierno por comités*, el *Gobierno del consejo/Gerente municipal* y el *Gobierno del consejo/comisionados*.<sup>414</sup>

Sin entrar en la discusión sobre el carácter *presidencial*, *cuasipresidencial* o de *presidencialismo débil* del Gobierno local en España; lo cierto es, que el Gobierno local se diferencia teóricamente con el sistema parlamentario propio del nivel nacional o autonómico. No procede trasladar sin más, las relaciones entre el Pleno y la Alcaldía; y las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno nacional (o asambleas y gobiernos autonómicos), dado el carácter híbrido de las relaciones entre el Pleno y la Alcaldía. Aunque al Pleno le corresponde el control de la actividad del alcalde y, en ciertos casos, puede llegar a destituirle mediante una moción de censura constructiva; sin embargo, por razones obvias, el alcalde no puede disolver el Pleno, que además desarrolla unas importantes funciones decisorias<sup>415</sup>.

El control de la actuación del alcalde es ejercido por los concejales de la oposición en el Pleno de la corporación municipal. El principal mecanismo de control sobre el alcalde es la amenaza de destitución. El alcalde puede ser destituido por una moción de censura

---

<sup>414</sup> Nueva Zelanda, pequeños municipios de Canadá, Dinamarca, Suecia o Noruega), estaría basado en comités de carácter sectorial, creados por la asamblea municipal para que asuman competencias en un determinado ámbito de prestación de servicios y coordinados normalmente por un comité ejecutivo central. El sistema de gobierno del consejo/gerente municipal (en muchas ciudades de Estados Unidos, Canadá, Alemania e Irlanda), “*se basa en un pequeño consejo elegido (generalmente menos de diez personas), con un alcalde débil o simbólico, pero con un poderoso administrador municipal, el city manager, que actuaría como jefe del ejecutivo*” y cuyas habilidades son principalmente administrativas y técnicas. GOLDSMITH, M. Y NEWTON, K. (1997), “Los sistemas de gobierno local en el mundo contemporáneo” en Alba, C.R y Vanaclocha, F.J.: “*El sistema político local...*”, *ob. cit.*, págs. 64-68. Por último, el sistema de gobierno del consejo/comisionados (presente en bastantes municipios de Canadá y Alemania), es una estructura ejecutiva compleja donde un consejo elegido por los votantes trabaja con comisionados nombrados por aquél. Cada uno de ellos tiene funciones ejecutivas y son responsables de un departamento específico o de un área de trabajo del consejo. En muchos casos, esos comisionados constituyen una *junta de control* quienes, junto al alcalde, conforman el ejecutivo municipal.

<sup>415</sup> No obstante, “*habría que estudiar la intervención efectiva del pleno en la acción política municipal, planteándose si la iniciativa de las políticas públicas municipales corresponde al pleno o si, como es más probable, se origina en conversaciones del equipo de gobierno gobernante. En todo caso, el carácter inmediato del pleno respecto a la organización municipal hace que merezca la pena matizar en qué medida los plenos municipales se limitan a formalizar una decisión anterior y hasta qué punto la condicionan o matizan según la composición política del ayuntamiento correspondiente*” (BAENA del ALCAZAR, M: Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles, en ALBA, C.R.; VANACLOCHA, F.J., (1997), “*El sistema político local...*”, *ob. cit.*, pág. 305.



constructiva, aprobada por la mayoría absoluta de los concejales y con la inclusión de un candidato alternativo a la alcaldía, a semejanza de lo establecido para la presidencia del Gobierno del Estado –artículo 22.3 de la LRBRL y artículo 197 de la LOREG– y para todas las Presidencias autonómicas. Sin embargo, y con el fin de evitar la proliferación de las mociones de censura que puedan obstruir la acción del gobierno municipal, cada concejal sólo puede suscribir una moción durante la duración del correspondiente mandato municipal. Pese a la espectacularidad de algunos episodios, el número de mociones de censura ha sido muy reducido, y si examinamos el tiempo medio de permanencia en el cargo, las mociones de censura presentadas y los fenómenos de transfuguismo, puede decirse que el alcalde goza de una gran estabilidad<sup>416</sup>.

A modo de conclusión, señalar que, tanto desde la Ciencia Política como desde el Derecho Público, se destaca la supremacía del rol del alcalde en la corporación municipal, que responde a una tendencia administrativa más amplia, por la que se incrementan las atribuciones de los presidentes de ejecutivo en detrimento de los órganos colegiados de control. Aunque dicha tendencia no es exclusiva de los Ayuntamientos, también se detecta en otros ámbitos supramunicipales de gobierno<sup>417</sup>; sin embargo, ésta es más intensa en la figura del alcalde, debido a su modo de elección y, tras su designación por la posición central que ocupa en el diseño institucional de los gobiernos locales; como hemos podido comprobar.

---

<sup>416</sup> NATERA PERAL, A. (1998), *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Tesis doctoral disponible en WWW: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19972000/S/1/S1034401.pdf> [Consulta: el 16.02.2015]

<sup>417</sup> Sobre las tendencias a la *presidencialización* del Gobierno y del sistema político español, véanse los factores institucionales –de conformación constitucional del Presidente del Gobierno– y los factores de carácter político que manifiestan las inercias de dicha *presidencialización*, en MONTABES, J. (1997), “El gobierno”, en Alcántara, M. y Martínez, A. (eds.), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.



## **CAPITULO 6.**

---

# **LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS EN LAS GRANDES CIUDADES.**

## **1. Los órganos directivos en los municipios de gran población.**

Los municipios de gran población, a diferencia de los de régimen común, cuentan en la legislación básica y local con el reconocimiento expreso y formal de la propia existencia de órganos directivos a los que, además, les pueden delegar competencias ejecutivas los órganos superiores.

El modelo organizativo de la LRBRL es similar al modelo departamental consolidado en el Estado por la LOFAGE, y reproducido más tarde en la organización de las distintas Comunidades Autónomas. Este modelo de organización administrativa se estructura en grandes departamentos que aglutinan un bloque de competencias cuya responsabilidad se atribuye a un miembro del gobierno. Siguiendo este modelo organizativo la LRBRL, también denomina a estos departamentos *–Áreas de Gobierno–* las cuales constituyen los niveles esenciales de la organización municipal *–de acuerdo con lo expresado en el artículo 123.1.c) de la LRBRL–* y comprenden, cada uno de estos departamentos, uno o varios sectores de la actividad administrativa municipal. La dirección superior de estas áreas corresponde a un concejal o miembro de la Junta de Gobierno, es decir, un órgano superior.

La determinación de los concretos niveles esenciales de la organización municipal es una competencia de autoorganización de la propia Corporación local, especifica a través de normas locales de carácter orgánico y conforme establece el artículo 123.1.c) LRBRL, que:

*“La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las grandes áreas de gobierno; los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin*

*perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores.”*

Por lo que la estructura general de la organización administrativa debe regularse en una norma orgánica; sin embargo, no toda la organización municipal queda reservada a la regulación mediante norma orgánica, sólo la referente a la determinación de los niveles esenciales de la organización constituidos por las grandes áreas de Gobierno, los coordinadores generales y las direcciones generales. Es decir, la normativa básica no prevé el desarrollo o concreción de los órganos principales de Gobierno como el alcalde y la Junta de Gobierno; ni tampoco la regulación de la organización instrumental constituida por los organismos públicos, que viene a constituir una parte importante del sector público municipal.

La articulación de los órganos directivos, desarrollada en el artículo 130.1. b) LRBRL ha sido declarada conforme a la Constitución<sup>418</sup> siempre que se interprete de acuerdo con lo señalado en esta sentencia que declara:

*“el precepto impugnado admite una interpretación conforme con lo hasta aquí afirmado pues, en la medida en que se limita a relacionar, dentro de los órganos directivos, los titulares de órganos que pertenecen a la organización básica de los municipios de gran población, no impide a las Leyes autonómicas que completen, dentro de su competencia para regular la organización complementaria, este elenco de órganos directivos.”*

Por lo que, junto a estos órganos directivos introducidos por la legislación básica, la legislación autonómica también puede diseñar una organización directiva que la complemente, sin olvidar que, además, los Ayuntamientos gracias a su capacidad reglamentaria pueden establecer en virtud de la potestad de autoorganización derivada de la autonomía local, otros órganos directivos complementarios a los establecidos en la legislación básica.

---

<sup>418</sup> Tras la Sentencia TC Pleno 103/2013, de 25 de abril, se declara constitucional el artículo 130.1.B, en su redacción conforme el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre. FJ 5J.

El Pleno municipal es el órgano local competente para determinar los niveles esenciales de la organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de Gobierno, al frente de las cuales se situarán los coordinadores generales que dependerán directamente de los miembros de la Junta de Gobierno local; también determinará las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa. Competencia que se materializa a través de la aprobación del correspondiente Reglamento orgánico, sin perjuicio de las atribuciones del alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer los niveles complementarios inferiores.<sup>419</sup>

Pasamos a analizar los órganos directivos previstos en la legislación básica, examinando la posición de estos órganos en la estructura orgánica municipal, así como las características definitorias de cada uno de estos órganos calificados por la ley como directivos.

### **1.1. Los coordinadores generales, los directores generales y los órganos asimilados que culminan la organización administrativa.**

Podemos tratar como si de un único grupo se tratara a *Coordinadores generales* de área o concejalía, *Directores generales* y cualquier otro órgano similar en que culmine la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías<sup>420</sup>; sin embargo, su situación dentro de la estructura organizativa será distinta para cada una de estas figuras.

En primer lugar, los *Coordinadores generales* ocupan el lugar más alto en la pirámide jerárquica de la estructura directiva local que culmina en la estricta organización administrativa en cada una de las áreas o concejalías en que está organizada la corporación municipal. Por tanto, la legislación básica no prevé para estos municipios la

---

<sup>419</sup> Artículo 123.1 c) LRBRL.

<sup>420</sup> Artículo 130.1 apartado B letras a) y b) LRBRL.

existencia de un único coordinador general para toda la organización municipal, al estilo del Gerente en el municipio de Barcelona. Los coordinadores generales coordinaran un área o una Concejalía solamente.

El coordinador general depende directamente de la Junta de Gobierno local y será el último responsable de la coordinación de las distintas direcciones generales u órganos similares previstos que se encuentren bajo su dependencia<sup>421</sup>. De esta forma, los titulares de las direcciones generales u órganos asimilados se encuentran supeditados al Coordinador general en la estructura organizativa de la Corporación en el área o Concejalía a la que estén adscritos.

En segundo lugar, la legislación básica, en relación al estatus jurídico de los titulares situados al frente de estos órganos directivos, apenas deja claro que su nombramiento debe realizarse teniendo en cuenta los criterios de competencia profesional y experiencia, pero no detalla el contenido de estos requisitos. Respecto a su nombramiento establece la regla general por la que el candidato o candidata debe ser personal funcionario de carrera y pertenecer a los cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, de cualquier administración (AGE, autonómica o, de la misma u otra entidad local). Y a su vez extiende esta posibilidad, a los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional. Sin embargo, esta regla general admite excepciones en función de la voluntad local, articulada a través de su Reglamento orgánico<sup>422</sup>.

El Reglamento orgánico municipal puede prever que, en atención a las características específicas de las funciones de estos órganos en que culmina la organización administrativa, su titular no reúna la condición de funcionario de carrera.

Por último, la normativa básica también realiza alguna otra indicación respecto a su régimen retributivo y de incompatibilidades, como vamos a ver en el siguiente capítulo al analizar el régimen jurídico aplicable a los directivos públicos locales.

---

<sup>421</sup> Artículo 123.1, letra c) LRBRL.

<sup>422</sup> Artículo 130.3 LRBRL.

## **1.2. El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno local.**

Siguiendo el listado de órganos contenido en el artículo 1301.B en su letra c) se sitúa al *titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno local* y el *concejal-secretario* de la misma; cuya regulación sin embargo se encuentra en el artículo 126.4 LRBRL.

Junto a la *secretaría de la Junta de Gobierno local* desempeñada por el *Concejal-Secretario*, que será un concejal miembro de la Junta de Gobierno, designado por el alcalde, con funciones de redactor de actas de la sesiones y certificador de sus acuerdos. El artículo 126. 4 LRBRL sitúa al frente del *órgano de apoyo a la Junta de Gobierno local* a un funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional.

Este órgano directivo tiene, como primera peculiaridad, su integración en el *poder ejecutivo* municipal, al ubicarlo la norma en la Junta de Gobierno local y no en la Administración municipal *stricto sensu*, a diferencia del resto de órganos directivos municipales. A esta conclusión llegamos no sólo por su propia denominación, sino también por el contenido de sus funciones.

El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno local es competente para prestar asistencia al *Concejal-Secretario* y, entre sus funciones, remite las convocatorias de las sesiones, su archivo y custodia, así como de las órdenes del día y actas de las reuniones, cuidando de la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos. Además, por la Disposición Adicional Octava de LRBRL<sup>423</sup>, debe ejercer las funciones de fe pública de los actos y acuerdos tomados por los órganos unipersonales, además de aquellas funciones de fe pública, salvo las que estén atribuidas al secretario-concejal o al secretario general del Pleno y al secretario del Consejo de administración de las Entidades públicas empresariales; no obstante, puede delegar su ejercicio en otros funcionarios municipales. El titular del órgano de apoyo al secretario de la Junta de Gobierno local, deberá remitir a la administración del Estado y a la de la Comunidad

---

<sup>423</sup> Disposición adicional octava introducida por el apartado 3 del artículo primero de Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.



autónoma copia o, en su caso, extracto, de los actos y acuerdos de los órganos decisorios del Ayuntamiento, competencia ésta, que comparte con el secretario general del Pleno, conforme a sus respectivos ámbitos de actuación.

Otra de las peculiaridades de este órgano directivo es que nos encontramos ante un supuesto de puesto directivo reservado a los habilitados nacionales –artículo 126.4 LRBRL–, es decir, ante una clase singular de puestos del vértice en la organización municipal, cuya cobertura deberá producirse, siempre y necesariamente –Disposición adicional 8.ª LRBRL– entre funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional.

Esta reserva que el titular del único órgano directivo integrado en un órgano superior de la Corporación deba ser un habilitado nacional; nos hace concluir que ha primado en la estructura directiva de las grandes ciudades la importancia de funciones reservadas sobre las funciones y competencias directivas propias de las teorías de la modernización administrativa.

Por lo demás, en lo que concierne al régimen de ejercicio o estatus del titular mientras permanezca en el cargo, le resultaran de aplicación las mismas reglas y normas generales estatales y autonómicas; así como, las mismas excepciones y salvedades aplicables a los coordinadores generales, Directores generales y órganos similares. Dedicaremos un apartado específico en el siguiente capítulo, al estudio de las peculiaridades de régimen jurídico de estos directivos.

### **1.3. El titular de la asesoría jurídica.**

El siguiente órgano directivo de las grandes ciudades se incluye en la letra d) del artículo 130 LRBRL y se refiere al titular de la asesoría jurídica, regulándose su figura en el artículo 129.

La *Asesoría jurídica* es el órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al alcalde, a la Junta de Gobierno local y al resto de órganos directivos<sup>424</sup>. Asistencia jurídica que comprende tanto el asesoramiento jurídico, como la representación y defensa en juicio del Ayuntamiento<sup>425</sup>.

Su titular será nombrado por la Junta de Gobierno local a propuesta del alcalde, entre aquellas personas que reúnan los siguientes requisitos: estar en posesión del título de licenciado en derecho y, ostentar la condición de funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional; o bien, funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

De aquí que no pueda hablarse de puesto directivo *reservado* a los funcionarios habilitados, aunque por el orden del artículo parece que el legislador tenga preferencia por estos funcionarios quizá por motivos de orden histórico. Lo que sí deja claro la ley es que su titular será funcionario del subgrupo A1 de cualquiera de las administraciones públicas que, además, cuente con la titulación en derecho.

Por lo demás, el titular de la asesoría jurídica en los municipios de gran población también asume las funciones que la legislación sobre contratos de las administraciones públicas atribuye al secretario del Ayuntamiento, a excepción del referido a la formalización de los contratos en documento administrativo<sup>426</sup>.

En lo que concierne finalmente al cese, sus causas, forma y efectos, variarán en función del estatus inicial del cesado, si es funcionario, habilitado o no en el momento de nombramiento, y el procedimiento por el que se realizó su nombramiento; en la mayoría de las ocasiones, por libre designación, aunque también podría haberse producido por concurso, según lo que determine el Reglamento orgánico.

---

<sup>424</sup> Sin perjuicio de las funciones reservadas al secretario del Pleno por el párrafo e) del apartado 5 del artículo 122 LRBRL.

<sup>425</sup> Párrafo e) del apartado 5 del artículo 122 LRBRL.

<sup>426</sup> De acuerdo con la letra e) de la Disposición Adicional Octava de LRBRL, añadida por la Ley 57/2003.

#### **1.4. El secretario general del Pleno.**

Inmediatamente después del titular de la asesoría jurídica, el artículo 130 LRBRL sitúa al *Secretario General del Pleno*, cuya regulación se contiene en el 122.5 dedicado a la organización del pleno.

Este órgano directivo, presenta como primera peculiaridad, su integración en un órgano representativo municipal, situándose en la organización del pleno municipal; aunque sus funciones no son deliberativas, ni tampoco ejecutivas, sino de asesoramiento legal preceptivo y colaboración con este órgano representativo, que no ejecutivo, de la Corporación.

Corresponde a este órgano directivo la redacción y custodia de las actas del pleno, así como la supervisión y autorización de las mismas, con el visto bueno del Presidente del pleno; la expedición de las certificaciones de los actos y acuerdos que se adopten con este mismo visto bueno; la asistencia al alcalde para asegurar la convocatoria de las sesiones, el orden en los debates y la correcta celebración de las votaciones, así como la colaboración en el normal desarrollo de los trabajos del pleno y de las comisiones; la comunicación, publicación y ejecución de los acuerdos plenarios; y por último, el asesoramiento legal al plenario y a las comisiones<sup>427</sup>.

Además, conforme a la letra c) de la Disposición adicional octava de LRBRL, también le corresponden, las funciones que la legislación electoral general asigna a los secretarios de ayuntamiento en los municipios de régimen común; así como, la llevanza y custodia del *Registro de intereses de los miembros de la Corporación*. Por último, conforme la letra f), deberá remitir a la administración del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, un extracto, de los actos y acuerdos del Pleno.

---

<sup>427</sup> Este asesoramiento legal será preceptivo cuando así lo ordene el Presidente o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que el asunto hubiera de tratarse; siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial; cuando una Ley así lo exija en las materias de la competencia plenaria o cuando en el ejercicio de la función de control y fiscalización de los órganos de gobierno lo solicite el Presidente o la cuarta parte, al menos, de los Concejales.

Otra de las peculiaridades de este órgano directivo, es que constituye otro de los supuestos de puesto directivo político profesional reservado a habilitados nacionales –artículo 122.5 LRBRL–; es decir, ante una clase singular de puestos del vértice en la organización municipal cuya cobertura deberá producirse siempre y necesariamente –Disposición adicional 8 LRBRL– entre funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, correspondiendo su nombramiento al Presidente de la Corporación en los términos previstos en la Disposición Adicional Octava de LRBRL.

### **1.5. El interventor general municipal y el titular del órgano de gestión económico-financiera.**

En último lugar, el artículo 130 LRBRL menciona dos figuras directivas en sus letras f) y g), la del *Interventor general municipal* y, en su caso, la del *Titular del órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria*. Dos figuras directivas relacionadas entre sí dado que, en mayor o menor medida, ambas participan en la misma actividad de gestión económica-financiera en estas entidades locales, de ahí que hayamos optado por exponerlas bajo un mismo rótulo, aunque de manera diferenciada.

El Capítulo III del Título X al regular la organización de la gestión económico-financiera de los municipios de gran población fija, por un lado, unos principios esenciales, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y, por otro lado, varios criterios entre los que se encuentran, la separación entre las funciones de contabilidad y de fiscalización, debido a su complejidad. Con este fin, prevé la creación de uno o varios órganos para el ejercicio de las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación, atribuyendo en cualquier caso la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económica y presupuestaria a la Intervención general municipal. Analicemos estas figuras.

### **a) Interventor general municipal.**

Corresponde al *Interventor general municipal*, como órgano responsable, la función pública de control y fiscalización interna, la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia<sup>428</sup>.

En la Administración local española el control interno de cada entidad está atribuido a la Intervención municipal. Los distintos Informes y conclusiones realizados por el órgano de control interno tienen como destinatario final el Pleno de la entidad local. El objetivo es garantizar que la actividad económico-financiera de dicha entidad responda a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

La intervención ejerce sus funciones en los términos establecidos en los artículos 194 a 203 de la Ley de Haciendas Locales<sup>429</sup>, con plena autonomía respecto de los órganos y entidades municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice, con acceso directo a la contabilidad y a la documentación necesaria para el desempeño de esta función.

Otra de las peculiaridades de este órgano directivo es que es otro de los supuestos de puesto directivo reservado a habilitados nacionales –artículo 136 LRBRL– que como hemos indicado en otros supuestos similares, su cobertura, deberá producirse, siempre y necesariamente –Disposición adicional 8.ª LRBRL– entre funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional. Por lo demás, y ante el silencio del artículo 136 LRBRL, se colige que corresponderá a la Junta de Gobierno local el ejercicio de la competencia de su nombramiento.

---

<sup>428</sup> Conforme establece el artículo 136 LRBRL.

<sup>429</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

## **b) El titular del órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria.**

El régimen jurídico de *titular del órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria*, se encuentra regulado una vez más, no en el artículo 130, sino en el artículo 134 de la LRBRL.

Este órgano u órganos directivos, dado que pueden ser varios, cuenta con una estructura organizativa que vendrá determinada por el Reglamento Orgánico Municipal. El artículo 134 LRBRL señala que las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento orgánico municipal.

Por su parte, el artículo 135 LRBRL prevé el órgano de gestión tributaria, como órgano de existencia potestativa, ya que se habilita al Pleno para crear o no este órgano de gestión tributaria. De crearse este órgano, será el responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración tributaria local le atribuye la legislación, para conseguir una gestión integral del sistema tributario municipal –regido por los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad–, y que, como mínimo, será de su competencia la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales; también estos otros: la recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de derecho público; la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tributarios relativos a los tributos cuya competencia gestora tenga atribuida; el análisis y diseño de la política global de ingresos públicos relacionados con el sistema tributario municipal; la propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del Ayuntamiento; y, por último, el seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos en lo relativo a ingresos tributarios.

De hacer uso el Pleno de esta habilitación, creando el órgano de gestión tributaria, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano. Si no se creara este órgano de concreta gestión tributaria, el artículo 134 LRBRL prevé la existencia de un órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria, que asumirán las

funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación –salvo que el Pleno haga uso de la habilitación reseñada y cree un específico órgano de gestión tributaria– con arreglo a lo determinado en el Reglamento Orgánico municipal.

El titular o titulares de dicho órgano u órganos deberá ser funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, excepto el del órgano que desarrolle las funciones de presupuestación. Dicho esto, nada más nos aclara la LRBRL respecto al régimen jurídico de selección, ejercicio y cese.

Recordemos que el presupuesto municipal constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede contraer la entidad y su organismo autónomo; además de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio; y las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al Ayuntamiento.

Consideramos importante esta excepción recogida en la normativa básica y que permite que el titular del órgano de presupuestación no sea un habilitado nacional; reconociendo de este modo, el importante componente político que, de crearse, desarrolla este órgano directivo, dedicado tanto a la elaboración del presupuesto como a realizar su seguimiento. Este órgano permite cifrar las estrategias políticas definidas por los órganos superiores, por lo que, de crearse, consideramos que es necesaria cierta sintonía entre el titular del órgano y el equipo ejecutivo municipal, al igual que sucede con los coordinadores o directores generales de las áreas o concejalías.

En aplicación de las reglas generales y atendiendo al hecho de que se trata de uno de esos puestos *reservados* a funcionarios con habilitación nacional, podemos deducir que su nombramiento corresponde a la Junta de Gobierno local, siendo esta función indelegable –artículo 127.1.i LRBRL–. Este nombramiento se realizará conforme a estos dos procedimientos: bien por concurso, bien por libre designación, en aplicación por lo dispuesto en la Disposición Adicional 8ª. LRBRL.

Por lo que respecta a su régimen de ejercicio y cese, éstos responderán a las mismas reglas que en materia de incompatibilidades, retribuciones, régimen de declaraciones de bienes y actividades, remoción o, es su caso, cese discrecional, se aplican al resto de figuras directivas *reservadas*, punto este que desarrollaremos en el capítulo siguiente de este trabajo.

### **1.6. Los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos, entidades públicas empresariales locales y empresas públicas.**

Los municipios que decidan crear una *administración dependiente* para la gestión de sus servicios públicos se regirán por el artículo 85 bis y ter de la LRBRL. Esta regulación prevé la existencia de directivos públicos en estas entidades, con independencia del régimen jurídico aplicable a la entidad; pero, con una salvedad, en los municipios de gran población el titular del máximo órgano de dirección de los OA y EPS tendrá la consideración de órgano directivo, mientras que carece de esta consideración en los municipios de régimen común.

Para la gestión directa de los servicios de la competencia local mediante las formas de organismos autónomos locales y de entidades públicas empresariales locales, los titulares de estos órganos directivos deberán reunir una serie de requisitos específicos para que puedan ser nombrados:

*“deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señalados en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo”<sup>430</sup>.*

---

<sup>430</sup> Primer apartado punto b del artículo el 85 bis LRBRL.



Por su parte, el artículo 85 ter<sup>431</sup>, respecto de las sociedades mercantiles locales<sup>432</sup> determina que los estatutos de estas entidades serán los encargados de establecer la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como sus máximos órganos de dirección. La legislación local no establece requisitos adicionales para el nombramiento de los titulares de sus máximos órganos de dirección, dejando que sean los estatutos de cada sociedad mercantil los que determinen la exigencia de conocimientos o experiencia específica.

Por último, como medida de transparencia, introducida por la reforma de 2013, el número 5 Disposición Adicional duodécima introduce:

*“Sin perjuicio de la publicidad legal a que estén obligadas, las entidades incluidas en el sector público local difundirán a través de su página web la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, incluyendo los datos y experiencia profesional de sus miembros. Las retribuciones que perciban los miembros de los citados órganos se recogerán anualmente en la memoria de actividades de la entidad”.*

## **2. Los órganos directivos en los municipios de régimen especial.**

Expuesto hasta aquí la organización ejecutiva y los modelos directivos de los municipios en régimen común y de gran población o, dicho de otro modo, sus figuras y regímenes directivos; y comprobando que, en el Concejo abierto, por propia definición, no existe espacio directivo; sí los podemos encontrar en el resto de regímenes especiales

---

<sup>431</sup> Artículo 85 ter introducido por el apartado 3 del artículo primero de Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

<sup>432</sup> Estas sociedades adoptarán una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad. Especificado por el número 2 del artículo 85 ter, número modificado por el número veintidós del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

previstos específicamente por la LRBRL. A continuación, pasemos a analizar la regulación de la organización ejecutiva de los municipios de Madrid y Barcelona que, consideramos merecen un comentario específico en nuestro trabajo.

## **2.1. La dirección pública en la ciudad de Barcelona.**

### **a) Innovaciones en la gestión y la dirección municipal de Barcelona.**

En Barcelona se ha institucionalizado un modelo directivo con aspectos diferenciados respecto a otras grandes administraciones locales, caracterizado por manifestar su interés en profesionalizar la gestión municipal, y separar gestión y política<sup>433</sup>. El máximo exponente de su organización directiva es la figura del Gerente Municipal, cuyas competencias y funciones ejecutivas hace que cuente con una autoridad y liderazgo en la estructura administrativa, equivalente a la que el alcalde ejerce sobre la estructura política.

La Carta Municipal de Barcelona diseña un gobierno municipal en la que diferencia las funciones deliberantes de ordenación, programación y control de las funciones puramente ejecutivas de gobierno y administración de la ciudad<sup>434</sup>. De esta forma, podemos observar en el Ayuntamiento de Barcelona dos niveles de organización: el político y el ejecutivo. El primero, está integrado por miembros electos, los concejales, que ejercen funciones de carácter decisorio, informativo y/o consultivo; el segundo, está formado por diferentes sectores o ramas de intervención directa y que está encargado de gestionar los programas y de ejecutar las resoluciones aprobadas por la organización política.

---

<sup>433</sup> FERNÁNDEZ, A. (2013), “El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos”, en *Working papers*, núm. 314, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, pág. 4. Disponible en WWW: <http://www.recercat.cat/handle/2072/210188> [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>434</sup> Artículo 8 Carta municipal de Barcelona.

La dirección política a finales de febrero de 2015 se estructura en las siguientes áreas de Gobierno: 1. Área de Presidencia, Régimen Interior, Seguridad y Movilidad; 2. Área de Economía, Empresa y Empleo; 3. Área de Urbanismo, Infraestructuras, Vivienda, Medio Ambiente y Sistemas de Información y Telecomunicaciones; 4. Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes; 5. Área de Cultura, Conocimiento, Creatividad e Innovación.

#### **b) La organización ejecutiva: el Gerente municipal.**

La organización ejecutiva, dirigida por el *gerente municipal*, está formada de una parte, por divisiones y órganos integrados en la personalidad jurídica única del Ayuntamiento. El *gerente municipal* es el máximo responsable dentro de la estructura ejecutiva. Tiene atribuida la dirección superior de la planificación, organización y prestación de los servicios públicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos definidos por el Gobierno municipal, así como la evaluación y el seguimiento de la ejecución de los planes municipales, del desarrollo de los recursos invertidos y de las acciones destinadas a cumplir los objetivos de la municipalidad. Es el responsable superior de la ejecución y supervisión del presupuesto, y de la inversión del grupo municipal, y se encarga de orientar y evaluar los objetivos de las gerencias del grupo municipal. Asiste a las sesiones de la *Comisión de Gobierno*<sup>435</sup> y del *Comité de Gobierno*<sup>436</sup>.

La administración municipal ejecutiva se organiza por medio de un *Consejo de Dirección*; el cual, está presidido por el primer teniente de alcalde y coordinado por el gerente municipal. Se compone de seis sectores: cultura, conocimiento, creatividad e innovación; calidad de vida, igualdad y deportes; prevención, seguridad y movilidad; economía, empresa y empleo; recursos y hábitat urbano; además de dos gerencias

---

<sup>435</sup> La Comisión de Gobierno es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y la forman el alcalde como presidente, los tenientes de alcalde y los concejales que nombre el alcalde.

<sup>436</sup> Lo forman el alcalde y los cinco tenientes de alcalde para coordinar las diversas áreas de gobierno y preparar la toma de decisiones.

adjuntas, una *Gerencia de Coordinación Territorial* que agrupa a las 10 *gerencias de Distrito*, y otra *Gerencia de Coordinación de Empresas y Entidades Municipales*<sup>437</sup>.

El *Comité Ejecutivo*, también presidido por el primer teniente de alcalde y por el gerente municipal, como vicepresidente, reúne el conjunto de las gerencias sectoriales, adjuntas y territoriales para preparar ordenadamente las medidas, proyectos y planes que se presentarán en alguna de las comisiones permanentes del Consejo Municipal, para hacer seguimiento y control de la ejecución

Por otra parte, la base territorial de la administración municipal ejecutiva está formada por las 10 gerencias de distrito, que acercan la gestión municipal cotidiana a todos y cada uno de los 73 barrios de la ciudad.

La principal singularidad de este modelo es la presencia pionera de la figura del *Gerente Municipal*, y que ha sido creada por imitación, en algún otro Ayuntamiento catalán, principalmente de la provincia de Barcelona. Como apunta JIMÉNEZ ASENSIO<sup>438</sup> el desarrollo de la figura del *gerente* en los grandes municipios catalanes, se ha visto limitado por dos vías: una, por el carácter ejecutivo del Pleno municipal; y otra, por la tendencia a asignar dedicación exclusiva a los concejales de Gobierno, muy común en los grandes municipios, y que hace que los concejales asuman funciones político ejecutivas con mayor dedicación, asumiendo las funciones del gerente municipal.

Los titulares de estas gerencias se integran como un tipo más de personal del Ayuntamiento, bien como personal directivo o como de alta dirección. Es nombrado, atendiendo criterios de competencia profesional y experiencia, entre el personal funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades autónomas o de las entidades locales, o con habilitación de carácter nacional que pertenezca a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1. Esta regla general –al igual que para el nombramiento de coordinadores generales de los municipios de gran población– admite una excepción:

---

<sup>437</sup> Datos disponibles en el siguiente enlace:

<http://w28.bcn.cat/pressupostos2014/es/docs/Organitzacio-politica.pdf> [Consulta: 30 marzo2015]

<sup>438</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2006), *Directivos públicos*, IVAP, Oñati, pág. 86.

la Alcaldía, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1.d<sup>439</sup>, puede establecer que los titulares de estos órganos directivos, en consideración a las características específicas de sus funciones, no ostenten dicha condición de funcionario. Eso sí, se establece como requisitos en este último caso que los nombramientos deben realizarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada<sup>440</sup>.

El Reglamento orgánico es el encargado de establecer el número, denominación, funciones y régimen de los puestos de trabajo ocupados por personal de alta dirección. Respecto a los titulares de los puestos de trabajo de alta dirección determina que, si son ocupados por funcionarios, estos mantendrán la situación administrativa de servicio activo, o pasaran a la de servicios especiales, según corresponda en cada caso, de acuerdo con lo que establezca el reglamento que desarrolla la Carta<sup>441</sup>.

El gerente no interviene directamente en la política municipal, sin embargo, su visión de conjunto e implicación en la propia gestión municipal, permite a esta figura mantener a los electos locales separados del control directo de las decisiones de gestión y hace que los órganos políticos se centren en las decisiones políticas y no en la ejecución directa de las políticas diseñadas. De todas formas, para que un directivo local sea considerado gerente municipal, se deben dar dos condiciones mínimas. La primera, que ocupe una posición de superioridad jerárquica respecto al resto de directivos y, la segunda, que tenga a su cargo el control y la supervisión directa de la hacienda municipal, del presupuesto, los servicios generales, la gestión del personal y los sistemas de información<sup>442</sup>.

---

<sup>439</sup> Por el que el alcalde es el presidente o presidenta de la corporación municipal y, entre otras funciones, organiza la administración municipal ejecutiva y nombra a los tenientes de alcalde y concejales de distrito.

<sup>440</sup> Artículo 52.1.d) redactado conforme establece el artículo 10 de la Ley 18/2014, 23 diciembre, modificación de la Carta municipal de Barcelona (D.O.G.C. 30 diciembre)

<sup>441</sup> Artículo 53 Carta municipal de Barcelona.

<sup>442</sup> FERNÁNDEZ, A. (2013), "El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos", en *Working papers*, núm. 314, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS),

Ahora bien y al igual que en el resto de Entidades municipales –incluida Madrid–, debe advertirse que el espacio directivo del Ayuntamiento de Barcelona no se agota en las anteriores gerencias, ni tan siquiera en la gerencia como institución<sup>443</sup>. Y es que a las anteriores figuras habría que sumar una serie de otros gerentes, que operan en el seno de la Administración institucional o instrumental de la ciudad de Barcelona y que se rigen, no sólo por lo previsto en las leyes y disposiciones generales que resultan de aplicación a los primeros, sino sobre todo y fundamentalmente por lo preceptuado en las normas estatutarias constitutivas de la respectiva entidad (llámese organismo autónomo, entidad pública empresarial, etc.).

## **2.2 El régimen especial de la ciudad de Madrid.**

### **a) Regulación directiva del municipio de Madrid.**

La regulación directiva del municipio de Madrid no es resultado de una única Ley o Reglamento, sino de un complejo marco jurídico-normativo integrado por:

- a) Las previsiones constitucionales del artículo 5 CE y las estatutarias que resultan de la aplicación de los artículos 5, 6 y 27.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- b) La Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.
- c) Los Reglamentos orgánicos dictados al amparo del Estatuto de Autonomía por el propio ayuntamiento, y que se concretan en el Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, ROGA), éste fue aprobado por el Pleno en su sesión del día 31 de mayo de 2004 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 23 de junio de 2004.

---

Barcelona, 2013, pág. 12. Disponible en WWW: <http://ddd.uab.cat/record/106376> [Consulta: 11 octubre 2015]

<sup>443</sup> MAESO SECO, L. F. (2011), *El personal directivo público en España*, La Ley, Madrid, 2011, pág. 399.

d) Todo ello, sin olvidarnos de los estatutos de los diferentes órganos, entidades y sociedades que configuran la Administración instrumental del municipio de Madrid<sup>444</sup>.

El régimen especial de la ciudad de Madrid establecido en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, muestra rasgos similares al modelo de municipios de gran población; pero, con algunas variantes puntuales. Respecto a su dirección pública, está sujeta a las reglas contenidas en el Título X de la LRBRL para los municipios de gran población, ya que la única excepción en la aplicación de este Título fue la relativa al municipio de Barcelona, para el que se preveía la vigencia de su Carta Municipal, señalando que *en tanto no se apruebe su régimen especial, el título X de esta ley no será de aplicación al municipio de Barcelona*<sup>445</sup>.

La innovación normativa que supuso el régimen de organización de los municipios de gran población, sobre todo en lo que afecta a la introducción de órganos directivos, que supuso la traslación del modelo LOFAGE al Título X de la LRBRL, fue impulsada desde el propio municipio madrileño, con el objeto de disponer de herramientas adecuadas para estructurar una dirección pública municipal similar a la existente en las administraciones públicas estatal y autonómica<sup>446</sup>. Sin embargo, el municipio de Madrid, que había sido el impulsor de esta reforma, terminó por configurar un sistema de dirección pública propio.

---

<sup>444</sup> Según datos del Plan de Restructuración del Sector público del Ayuntamiento de Madrid, se ha ido reduciendo el sector público dentro del plan de estabilidad, con el objetivo de reducción de las entidades que conforma el sector, según los datos, en el año 2013 hay 6 sociedades mercantiles, 4 sociedades de economía mixta, 6 organismos autónomos, y 1 fundación, habiéndose reducido respecto al 2010 en 2 organismos autónomo y 4 fundaciones. El objetivo final es alcanzar el número de 4 sociedades mercantiles, 3 sociedades de economía mixta, 5 Organismos autónomos y 1 fundación. Disponible en WWW:

<http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2013/06Junio/12Miercoles/Notasprensa/Reestructuraci%C3%B3n%20sector%20p%C3%BAblico/ficheros/Reestructuraci%C3%BAbli%20Local.pdf> [Consulta: 3 abril 2015]

<sup>445</sup> La previsión contenida en la disposición transitoria cuarta régimen municipal de Barcelona de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, ha sido expresamente derogada por la letra d) de la disposición derogatoria única de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

<sup>446</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009), *El personal directivo de la Administración Local*, Diputación de Barcelona, Barcelona, pág. 51.

La regulación de la función directiva realizada por la Ley 22/2006 presenta rasgos similares al modelo de municipios de gran población; pero, con algunas variantes puntuales. La separación entre los órganos ejecutivos de gobierno y los órganos directivos es similar.

#### **b) Órganos ejecutivos.**

Los órganos ejecutivos de gobierno lo componen, el alcalde, la Junta de Gobierno<sup>447</sup>, y los tenientes de alcalde. Dentro de esta noción se debería incorporar a los concejales con responsabilidades de Gobierno. A estos órganos les corresponde ejercer la dirección política y la administrativa del municipio.

El modelo organizativo del ROGA se basa en las grandes áreas de Gobierno que constituyen los niveles esenciales de la organización municipal, conforme al artículo 123.1.c) LRBRL. La superior dirección de estas áreas corresponde a un concejal o Consejero Delegado de Gobierno miembro de la Junta de Gobierno.

El ROGA permite también que las áreas de Gobierno puedan estructurarse a su vez, en *áreas de coordinación o delegadas* (artículo 40.1). Prestando atención a la complejidad o relevancia de algunas de las materias de la competencia de las *áreas de Gobierno*, pueden crearse otras áreas dentro de aquéllas como organización responsable de unas materias concretas, al estilo de las secretarías de Estado en la AGE. La responsabilidad de estas áreas corresponde también a un concejal, aunque los mismos no forman parte de la Junta de Gobierno.

Los *Concejales Delegados* y *Concejales de Coordinación* son los jefes directos de su área, sin perjuicio de la superior dirección que corresponde al titular del Área de

---

<sup>447</sup> Por lo que se refiere a su organización, se ha introducido la posibilidad de constituir Comisiones Delegadas de carácter permanente o temporal, para la preparación y estudio de los asuntos que afecten a la competencia de dos o más áreas o distritos, para la elaboración de directrices de programas o actuaciones de interés común y, en general, para el estudio de cuantas cuestiones se estime conveniente.



Gobierno del que dependen y frente al que responden del cumplimiento de los objetivos que se asignen a su área, de este modo viene a establecerse una relación de jerarquía entre aquellos y el titular del Área de Gobierno correspondiente (artículo 42.1).

Por otra parte, al frente de cada Distrito, se encuentra el *Concejal Presidente del Distrito* a quien se le atribuye la representación del mismo, dirige su administración, convoca y preside las sesiones del órgano colegiado del Distrito –la Junta Municipal del Distrito– y ejecuta sus acuerdos, sin perjuicio, de aquellas otras competencias que le deleguen el Alcalde o la Junta de Gobierno (artículo 64).

Todos los concejales a los que se ha hecho referencia tienen como denominador común que les han sido atribuidas responsabilidades de gobierno, desempeñan funciones de dirección política, y por ello a todos estos concejales, el ROGA les otorga la consideración de órganos superiores y quedan sometidos a las mismas disposiciones contenidas en el ROGA respecto de la responsabilidad política de los miembros de la Junta de Gobierno en el Pleno (artículos 37, 38 y 66).

El estatus de los titulares de unos u otros órganos es muy diferente. Así, los miembros o titulares de los órganos de gobierno se regulan en el artículo 18.1 de la Ley 22/2006, sin perjuicio de los requisitos específicos establecidos en cada caso, se requiere:

*“para ser titular o miembro de un órgano ejecutivo de dirección política y administrativa se requiere en todo caso, ser mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme”.*

Estos requisitos son acordes con la naturaleza representativa y electiva de los titulares de estos órganos, y las propias para el acceso a cargos públicos en cualquier asamblea legislativa o en los niveles políticos de las estructuras gubernamentales. Son, por tanto, cargos de naturaleza estrictamente política y, en consecuencia, no se considera adecuado que se requiera para su desempeño una determinada titulación, conocimientos o experiencia. Asimismo, en el apartado dos del artículo 18, y en lo que afecta al

régimen de incompatibilidades de este colectivo, se prevé lo siguiente: *Los titulares o miembros de órganos ejecutivos de gobierno quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido para los concejales en la legislación de régimen local y en la presente Ley.*

### **c) Órganos directivos.**

El régimen jurídico de los órganos directivos se recoge en el artículo 21. 3 de la Ley de capitalidad Madrid; la cual, establece en una cláusula general sus funciones y, en distinto articulado, detalla el contenido de estas funciones. Esta cláusula general prevé que a los órganos directivos les corresponda:

*“desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa competente”.*

De esta función genérica, se atribuyen una serie de funciones específicas a los órganos directivos:

- El impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos.
- La planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial.
- Además de las funciones específicas que se les deleguen o atribuyan como propias.

Posiblemente, este alcance funcional de lo que compete al personal directivo sea mejorable en algunos aspectos puntuales, pero es más explícito que el de la LRBRL. La ley básica simplemente realiza una distribución orgánica de las figuras directivas en los municipios de gran población, remitiendo al reglamento orgánico de cada entidad la atribución a cada órgano directivo funciones relacionadas con la planificación y coordinación e introducción de metodologías de innovación administrativa. No cabe duda que, aunque limitado, se trata de una mejor regulación que la prevista en la ley

básica para definir qué hace en las administraciones públicas locales un directivo público.

Junto a esta mejor definición de las funciones directivas, el ROGA aun aplicando en líneas generales el modelo previsto en la LRBRL, introduce otras especialidades organizativas complementarias, por ejemplo: la singularización de la *Secretaría general técnica* como coordinador responsable de los servicios comunes; la inclusión de la figura del *Gerente de Distrito* como órgano directivo asimilado a director general; la regulación general respecto de la creación de órganos colegiados; el establecimiento de una regulación común para los organismos públicos, etc.

Como apuntábamos, el ROGA establece un modelo de organización completo, pero no cerrado. De esta forma se posibilita que la Alcaldía, en el desempeño de su competencia para establecer la organización de los servicios administrativos, opte por distintas formas de organización, por aquellas que considere más apropiadas para el desarrollo de su programa político (artículo 124.4.k LRBRL). Este margen de libertad, se produce exclusivamente en el ámbito de lo que podemos llamar la organización facultativa, y no es posible en el ámbito de la organización integrada por los órganos necesarios que la LRBRL establece, como el órgano de apoyo al Concejal Secretario, la Asesoría Jurídica, etc.

De esta forma, corresponde a la Alcaldía decidir el número y denominación de las áreas de gobierno y las competencias que les atribuye a las mismas; también decide sobre la creación o no de órganos directivos; pudiendo optar por crear en el ámbito de cada área de gobierno direcciones generales o una secretaria general técnica, sin coordinadores, e incluso, puede optar por no crear ninguno de estos órganos. También puede decidir si delega o no, sus competencias en los órganos directivos. En fin, con ello se trata de resaltar y respetar la competencia de la Alcaldía para concretar la organización administrativa que, en el marco del ROGA, considere necesaria para la ejecución de sus políticas públicas.

También la regulación de Madrid, se aparta de la prevista en los municipios de gran población en relación con los requisitos que deben acreditar los candidatos o candidatas que vayan a ser nombrados titulares de órganos directivos. En efecto, el artículo 21.2 prevé expresamente que los titulares de los órganos directivos serán nombrados:

*“atendiendo a criterios de competencia profesional y de experiencia [...] y de acuerdo con lo que se determine, en su caso, en el correspondiente Reglamento Orgánico”.*

Por tanto, según la Ley 22/2006, no se exige que los titulares de los órganos directivos tengan la consideración de funcionarios públicos de carrera, lo cual permite encuadrar en la función directiva municipal tanto a funcionarios superiores como a cualquier otro funcionario, sea de carrera o interino, al personal eventual, al personal laboral o a cualquier profesional externo a la administración pública.

Se diseña así, un modelo muy abierto, en cuanto al círculo de posibles candidatos para ser titulares de órganos directivos, que se concretará en el reglamento orgánico; o en el momento de creación del órgano directivo, por la Junta de Gobierno. En todo caso, hay un reenvío al reglamento orgánico para que desarrolle los criterios de nombramiento, lo que podría dar lugar perfectamente a que, a través de esa norma, se configure un modelo de designación de directivos públicos municipales basado en criterios de idoneidad, competencia, o de libre concurrencia.

El modelo de dirección pública diseñado por la Ley de capitalidad de Madrid creemos que sólo recoge la dirección pública superior, es decir, la dirección de carácter político y profesional. La dirección regulada en la ley tiene una impronta evidente de dirección política, ya que todos sus miembros son nombrados y cesados discrecionalmente por los órganos superiores.

Este modelo se aparta de las líneas básicas contempladas por la LRBRL para los municipios de gran población. Se trata, sin duda, de un modelo mejor articulado, tanto por su flexibilidad como por la definición del ámbito funcional de los órganos

directivos, sin embargo, tampoco innova respecto a la selección de los titulares de los órganos directivos.





## **CAPITULO 7**

---

### **EL RECLUTAMIENTO DE LOS DIRECTIVOS LOCALES SEGÚN EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.**



## 1. Introducción.

Retomando el hilo inicial de nuestro trabajo, la principal dificultad con la que nos hemos encontrado en la elaboración de esta investigación ha sido la ausencia de un régimen propio aplicable a todos los directivos públicos locales en el ordenamiento jurídico. Podemos distinguir hasta tres niveles de dirección pública en las grandes ciudades: una dirección política ejercida por los órganos superiores; una dirección política y profesional propia de los órganos directivos; y una dirección puramente burocrática. Reproduciéndose estos niveles de dirección pública en las Administraciones dependientes: la dirección política ejercida por el Consejo rector en los OA; el Consejo de Administración en las EPEs o los miembros del Consejo de Administración de las empresas públicas designados por la corporación municipal; la dirección política y profesional propia del titular del máximo órgano de dirección de estas organizaciones –que, particularmente, en el caso de los OA, tendrá consideración de órgano directivo–; y, por último, la dirección puramente burocrática o de segundo nivel, dependiente de los anteriores.

Ante la falta de un régimen jurídico homogéneo, aplicable a todas las situaciones de naturaleza directiva que se producen dentro de estos tres grandes grupos directivos locales, en este capítulo nos vemos forzados a utilizar una combinación de regímenes jurídicos que, agrupados sobre la base de diferentes criterios, regulan el acceso o provisión del personal que desempeña funciones calificadas como directivas en el seno de las Administraciones públicas<sup>448</sup>, también en nuestras Administraciones locales.

Prescindiendo del grupo de dirección política, en el que encontramos a los miembros del gobierno y los electos locales, los otros dos grandes grupos de directivos ofrecen en su interior situaciones jurídicas muy dispares y, como analizamos en este capítulo, con importantes implicaciones en la forma en que acceden los titulares de los órganos directivos institucionalizados por la legislación básica para las grandes ciudades.

---

<sup>448</sup> MAESO SECO, L. F. (2010), La cuestión directiva y el régimen jurídico del personal directivo AEG: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia, en Ortega Álvarez, L. y Maeso Seco, L. F.: *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, INAP, Madrid, pág. 82.

Siguiendo a JIMÉNEZ ASENSIO<sup>449</sup>, podemos clasificar en dos grandes categorías principales la regulación de los directivos públicos locales: los directivos sujetos a las normas y principios del Derecho público y los directivos sujetos a las normas del Derecho privado.

Los directivos sujetos al Derecho público cuentan, a su vez, con distintos regímenes jurídicos. Así, distinguiremos entre el régimen jurídico de los directivos funcionarios o personal directivo *stricto sensu*; el régimen aplicable a los funcionarios habilitados nacionales de la administración local con funciones directivas; y, finalmente, el régimen aplicable al personal eventual local.

Dentro de los directivos sujetos a Derecho privado, también debemos diferenciar dos regímenes jurídicos: los *altos cargos* con funciones directivas sujetos al Derecho mercantil y los *directivos* sometidos a las normas del derecho del trabajo mediante la firma de un contrato laboral de alta dirección.

Siendo conscientes de que el estudio de todos los elementos que caracterizan el régimen jurídico público y privado aplicable a los directivos locales desbordaría las dimensiones de esta investigación, centramos nuestro estudio en las peculiaridades que la utilización de un determinado régimen jurídico, público o privado, produce en el reclutamiento del personal directivo local. Cuestiones básicas como el régimen local de las comunidades autónomas y sus estatutos, el régimen de las competencias autonómicas sobre régimen local, el sistema de regímenes especiales forales o de municipios de grandes ciudades y demás especialidades en materia de reclutamiento directivo, deberán ser objeto de futuras investigaciones, para poder ofrecer una visión en su conjunto de los regímenes jurídicos aplicables a los directivos públicos de las entidades locales en el Estado español.

El esquema para desarrollar el objetivo de este último capítulo es el siguiente. En primer lugar, analizaremos los directivos públicos sujetos al Derecho Público, en el concreto

---

<sup>449</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1997), *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*, IVAP, Oñati, págs. 133 y ss.

espacio directivo de las Administraciones locales de las grandes ciudades. Seguidamente examinaremos el régimen jurídico del directivo local cuando es funcionario propio de la Administración local o de otra Administración, y también, cuando es funcionario con habilitación de carácter nacional, ya que en estos puestos directivos funcionariales en la Administración Local hay que diferenciar dos grandes ámbitos, de acuerdo con la estructura del personal de las Corporaciones locales: de una parte, los funcionarios con habilitación nacional (secretarios, interventores y tesoreros); y, de otra, los puestos de funcionarios directivos propios de cada Corporación. Concluiremos analizando la evolución del recurso al personal eventual con funciones directivas en nuestras administraciones locales.

En segundo lugar, abordamos a grandes rasgos, la estructura del personal directivo en régimen de derecho privado. Distinguiendo entre los altos cargos con vínculo de naturaleza mercantil y el personal de alta dirección con vínculo laboral. Para finalizar, expondremos unas propuestas para proveer los puestos directivos en nuestras administraciones locales a la vista del análisis realizado.

## **2. El directivo público local en régimen de Derecho público y su reclutamiento.**

### **2.1. Estructura del personal directivo en régimen de Derecho público.**

Hemos verificado cómo en la legislación básica el espacio directivo en el ámbito local se formaliza jurídicamente de forma parcial sólo para las grandes ciudades, y se hace a través de los órganos directivos y sus equivalentes en el régimen especial de las ciudades de Madrid y Barcelona. También hemos podido comprobar, independientemente de cual sea la organización municipal, que las principales funciones directivas son competencia de órganos superiores, esto es, alcaldes y concejales, a los que la normativa básica local atribuye las máximas funciones en materia directiva, dado el carácter democrático y representativo de las corporaciones locales.

En la ordenación de los puestos directivos en la Administración Local, tenemos que diferenciar, de acuerdo con la estructura del personal de las Corporaciones locales, dos grandes ámbitos directivos: los funcionarios con habilitación nacional —Secretarios, Interventores y Tesoreros— con funciones directivas, y los puestos de funcionarios directivos propios de cada Corporación.

La dirección político profesional en la administración local se reserva, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, a quienes ostentan la condición de funcionario de carrera, excepto para el nombramiento de los coordinadores generales y de directores generales, cuando el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1 c), permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición funcional.

Por su parte, en la estructura directiva local de naturaleza burocrático-directiva, todos sus componentes proceden de la carrera funcional; es decir, todos son funcionarios de carrera de los grupos superiores de titulación. Se trata, pues de un modelo de función directiva que inicialmente pudiéramos pensar que es de naturaleza estrictamente profesional. Hay que poner de relieve que para un cierto sector doctrinal éste sería el núcleo de lo que sean los directivos públicos locales<sup>450</sup>. No obstante, tal y como veremos a continuación, esa configuración inicial se verá difuminada por el sistema de nombramiento de estos directivos.

El nombramiento y cese de los titulares de estos órganos directivos, excepto para los habilitados nacionales, es una atribución de la Junta de Gobierno Local.

---

<sup>450</sup> ARENILLA SÁEZ, M. (1995), “La innovación organizativa y las entidades locales”, en *3as Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Santiago Compostela, 17-18 de noviembre de 1994, coord. por Juan José Lirón Lago y Pilar García Quince, Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Facienda, Santiago de Compostela, 1995, págs. 51-110.

## **2.2. La designación del personal directivo local entre funcionarios de carrera.**

### ***2.2.1. Funciones reservadas al personal funcionario local: análisis de los artículos 9.2 del EBEP y 92 LRBRL.***

Con carácter general se ha definido al funcionario de carrera (artículo 9 EBEP) como aquella persona incorporada a la Administración Pública mediante una relación de servicios profesionales, permanente, retribuida con cargo a los presupuestos y regida por el Derecho administrativo.

El Informe de la Comisión de Expertos<sup>451</sup>, partía de reservar para los funcionarios el ejercicio de las potestades administrativas o, mejor dicho, de las *funciones de autoridad*, siguiendo la estela marcada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE), que apuesta por atribuir necesariamente a los funcionarios los puestos que impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales.

El funcionario de carrera, regulado en el artículo 9 EBEP, contiene en su primer apartado una definición tradicional de este personal, sin embargo, el apartado segundo, especifica las funciones reservadas a personal funcionario de carrera:

*“el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas”.*

---

<sup>451</sup> INAP: *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, 2005. Disponible en WWW: [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/funcion\\_publica/estatutobasico/estatuto\\_funcion\\_publica/proceso/parrafo/0/Informe-de-la-comision-de-expe.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/funcion_publica/estatutobasico/estatuto_funcion_publica/proceso/parrafo/0/Informe-de-la-comision-de-expe.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015]

La formulación concreta de las funciones reservadas al personal funcionario le corresponderá a *la ley de desarrollo de cada Administración Pública*, sin embargo, la introducción de estas funciones reservadas a estos empleados públicos en concreto tiene su origen en el derecho comunitario europeo<sup>452</sup>.

Para poder determinar con exactitud los puestos de trabajo o las funciones que pueden desempeñar en las entidades locales los funcionarios o el personal laboral hemos de considerar la regulación contenida en la LRBRL y la jurisprudencia<sup>453</sup> generada en interpretación de la norma.

---

<sup>452</sup> El derecho comunitario muestra una decidida apuesta por la libre circulación de trabajadores, también en el empleo público. El Tratado por el que se instituyó la CEE en 1957 exceptuó, en su artículo 48.4, de la libre circulación de trabajadores en el interior de la entonces Comunidad a los “*empleos en la Administración Pública*”. A partir de aquí, el Tribunal de Justicia de la UE ha interpretado de manera restrictiva la excepción relativa a los empleos en la Administración. Así, en sus inicios, fijó que esta excepción sólo afectaba a los empleos que supusieran la participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en funciones de protección de los intereses del Estado u otras colectividades públicas, y que ello comportara también por parte de tales empleados, la existencia de una relación particular de solidaridad con el Estado (STJCE de 17 de diciembre de 1980 (Comisión vs. Reino de Bélgica, núm.149/1979)). De tal manera que todos aquellos puestos que impliquen funciones de mera ejecución de labores instrumentales, de apoyo, asesoramiento, tareas administrativas, asesoramiento técnico, entre otros, pueden ser desempeñados por cualquier ciudadano comunitario. Igualmente, en sectores concretos, se considera que no hay motivos para excluir a los ciudadanos comunitarios, para puestos de organismos que gestionan servicios comerciales, servicios operativos de sanidad pública, enseñanza en establecimientos públicos o la investigación con fines civiles. Todo ello comporta que para cada supuesto será preciso “*investigar si son o no característicos de actividades específicas de la Administración*” en el sentido remarcado por la jurisprudencia comunitaria, lo que conlleva que el criterio de aplicabilidad del artículo 48.4 del Tratado de la CEE es funcional, al tener en cuenta la naturaleza de las tareas y responsabilidades del empleo específico (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 2 de julio de 1996 (Comisión Europea vs. Gran Ducado de Luxemburgo, C.473/1993)). En resumen, si esta interpretación del Tribunal de Justicia se aplica al artículo 9.2 EBEP, podemos afirmar que el EBEP permite la laboralización masiva de nuestras Administraciones públicas, por cuanto el núcleo esencial de la actividad administrativa es muy reducido y supone que la mayoría de los empleos en los sectores de investigación, sanidad, transporte, correos o enseñanza (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum 66/1985); profesores de enseñanza secundaria (Sentencia del Tribunal de 27 de noviembre de 1991 Allué y Coonan 33/1988) ;o primaria (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de diciembre de 1999, demanda contra la República Francesa), entre otros muchos, no se considerarían núcleo esencial de la actividad administrativa y, por tanto, no requieren ser desempeñados por personal funcionario de carrera. BOLTAINA BOSCH, X. (2011), “La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral”, en *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia, págs. 129 a 170.

<sup>453</sup> A este respecto debemos partir de la interpretación realizada por el Tribunal Supremo en la STS de 29 de noviembre de 1994, en el que afirma la existencia de un principio general en la elaboración de las

En el ámbito local, conforme establece el artículo 92 LRBRL<sup>454</sup>, los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen:

*“en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución”.*

En su segundo punto, el artículo 92 LRBRL nos concreta, que con *carácter general*, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario. Correspondiendo en exclusiva a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local, el ejercicio de las funciones que impliquen *“la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales”*. Hasta aquí, la normativa básica local reproduce, tras su última modificación, la regulación contenida en el EBEP para el conjunto de administraciones públicas, sin embargo, en el caso de las administraciones locales, también estarán reservadas a funcionarios de carrera, aquellas funciones que:

*“impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”* (artículo 92.3).

Parece, que cuando el legislador hace referencia a *potestades públicas* se refiere al *poder público*, por lo que siempre que se ejerza directa o indirectamente poder público, estas funciones han de ser reservadas necesariamente a personal funcionario, en las

---

Relaciones de Puestos de Trabajo, por el que el personal de las Administraciones Públicas debe tener la condición de funcionario, salvo puestos muy concretos que pueden ser desempeñados por personal laboral.

<sup>454</sup> Artículo 92 introducido, en su actual redacción, por el número veinticuatro del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

administraciones locales; además, cualquier actividad que implique *ejercicio de autoridad* estará reservada a este personal.

Respecto al concepto de *ejercicio de autoridad*, conforme la jurisprudencia, debe interpretarse en un sentido amplio, y cualquier actividad que implique ejercicio de autoridad queda en exclusiva reservada a personal funcionario; de tal manera que determinados puestos como los de jefe de negociado, de sección y en general de mando o dirección que supongan ejercicio de autoridad no podrán ser desempeñados por personal laboral que preste servicios a la Corporación local.

Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2012 nos indica que:

*“Ciertamente es que aunque el precepto cuestionado no especifica qué jefaturas han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional, remitiendo su determinación a la RPT, tal remisión lógicamente no puede estimarse incondicionada o carente de límites, pues, primero la LRBRL –art. 92 derogado por la Ley 12/2007–, y luego el artículo 15.1c) de la Ley 30/1984 y el art. 9.2 del EBEP, ya disponen los criterios o parámetros que han de inspirar en su desarrollo la determinación de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos.*

*Pero, siendo ello así, al tratarse aquí de la provisión de jefaturas (que con arreglo a la ley, en muy contadas ocasiones podrán ser desempeñadas por contratados laborales), no puede estimarse ajustada a Derecho la decisión de omitir en la Norma Marco de la Corporación que la provisión de las Jefaturas se llevará a cabo normalmente con funcionarios de carrera, y sólo excepcionalmente con personal laboral, supuesto el caso de jefaturas cuyas funciones no impliquen el ejercicio de las tareas genéricamente enumeradas en el artículo 9.2 EBEP, esto es, las que supongan participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o la salvaguardia de intereses generales”.*



Es más, en las Administraciones locales, existen unas funciones reservadas a determinados funcionarios, concretamente, los de administración local con habilitación de carácter nacional. Conforme establece el artículo 92 bis LRBRL, las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales atribuidas a los habilitados comprende, en todo caso:

*“la de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; y, el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación”.*

Recapitulando la normativa y jurisprudencia, conviene, precisar e insistir, en que el artículo 9.2 EBEP, así como el artículo 92.2 LRBRL, para los empleados locales en concreto, establecen una reserva de funciones a los funcionarios públicos, y por lo tanto, éstas serán las que impliquen, la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales y de las administraciones públicas.

Esta reserva de funciones a los funcionarios públicos, puede entenderse matizada por el artículo 13 EBEP, en cuanto que contempla la posibilidad de personal laboral con funciones directivas. En cualquier caso creemos que la interpretación que se dé del artículo 13 EBEP no podrá atribuir a los directivos sujetos a contrato de alta dirección funciones directivas que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, pues en otro caso, carecería de sentido la reserva del artículo 9.2. EBEP.

De esta forma, la dirección pública estrictamente burocrática, conformada por puestos de Jefes de departamento, de sección, Coordinador y Jefe de Negociado, cuando la RPT les atribuya funciones genéricas de dirección y responsabilidad (autoridad) de la sección o unidad administrativa —dirigir, planificar, seguimiento...—, pueden afectar al mismo tiempo, al personal que tenga a su cargo y a los ciudadanos al prestar el servicio público. Creemos que no son simples actuaciones materiales o técnicas, ni de colaboración o apoyo y, por lo tanto, deben ser incluidas en la reserva de funciones que

contempla el artículo 9.2 EBEP, al no ser incardinables entre las que contempla el precepto en los supuestos excepcionales. Sin embargo, cuando las funciones atribuidas a uno de esos puestos en la RPT estén encaminadas, exclusivamente, a la coordinación de los trabajos del personal técnico adscritos al negociado, cuyo mando corresponda al propio jefe de negociado, entendemos que el puesto podrá ser desempeñado por personal directivo sometido al régimen laboral de alta dirección.

Relativo a si podemos calificar como directivas a todas las Jefaturas de servicio por su posición en la estructura jerárquica, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 16 de Julio del 2007 (rec.1792/2004) rechaza una calificación directiva general de todas las Jefaturas de Servicio por una motivación puramente descriptiva de las funciones del puesto. Al entender que *rige la exigencia de que la naturaleza de sus funciones comporte carácter directivo o especial responsabilidad* que será preciso motivar. No es suficiente calificar genéricamente un puesto como directivo, hay que indicar en la memoria del puesto que califique de directivo un cargo una descripción de sus funciones o responsabilidades en el que es inexcusable *un razonamiento que lleve desde las funciones y ubicación a la consecuencia de que conllevan carácter directivo o especial responsabilidad*. No siendo suficiente su posición en la estructura administrativa *son los cometidos de los otros puestos los que deben revelar la especial responsabilidad que les acompaña pero lo uno y lo otro es preciso explicarlo razonadamente, no siendo suficiente la sola enunciación de sus tareas para acreditarlo*.

En todo caso, cuando la actividad de que se trate, implique el ejercicio de potestades públicas, su desempeño queda reservado a funcionarios de carrera.

### **2.2.1. La preferencia en el nombramiento del personal directivo entre funcionarios de carrera.**

Tras la última reforma de la legislación básica de régimen local, existe una expresa preferencia para que el nombramiento del personal directivo se produzca entre funcionarios de carrera. Respecto al personal directivo en las Diputaciones provinciales, establece el nuevo artículo 32 bis en la LRBRL<sup>455</sup>, que:

*“el nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos y escalas clasificados en el Subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario”.*

Al mismo tiempo, para los órganos directivos, el apartado 3 del artículo 130 LRBRL<sup>456</sup>, efectúa una previsión similar respecto al nombramiento de los coordinadores generales y directores generales en los municipios de gran población:

*“El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de*

---

<sup>455</sup> Artículo 32 bis LRBRL introducido por el número doce del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (B.O.E. 30 diciembre).

<sup>456</sup> Número 3 del artículo 130 redactado por el número treinta y tres del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

*las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario”.*

Sin embargo, esta preferencia funcionarial puede ser excepcional; así, en los municipios de gran población, no se excluye la posibilidad de que los coordinadores generales y directores generales puedan ser nombrados entre quienes no reúnan la condición de personal funcionario, y es continuista con la redacción anterior del artículo 130.3 LRBRL, aunque sin afectar, a los nombramientos que se hayan hecho hasta el 31 de diciembre de 2013, manteniendo unas figuras directivas que no se ajustan a la previsión del artículo 13 del EBEP, como analizamos seguidamente.

La regulación contenida en la LRBRL es, sin duda, una excepción a la prevista en el artículo 13 EBEP; y, dados sus términos, consideramos que ello es un flaco favor para la defensa de la profesionalidad en la dirección pública en cualquier estrato directivo local.

### ***2.2.2. Los sistemas de provisión de puestos directivos de naturaleza funcionarial.***

La legislación de régimen local no es, ciertamente, muy expresiva en relación a los sistemas de provisión de puestos directivos. Por lo general se remite a lo que disponga la normativa estatal. No obstante, de la dicción del artículo 101 de la Ley de Bases de Régimen Local<sup>457</sup>, al recoger la libre designación como uno más de los sistemas de provisión de puestos funcionariales ha hecho que, en la práctica, en cuanto a la provisión de los puestos directivos locales, la regla general haya sido la utilización de la libre designación, convirtiendo el concurso de méritos en un sistema de aplicación excepcional para la provisión de puestos directivos locales.

---

<sup>457</sup> “Los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por los funcionarios [...] (excepto los funcionarios de habilitación nacional) se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas. En dichas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, podrán participar los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que al respecto establezcan las relaciones de puestos de trabajo”.

El sistema de libre designación para la provisión de puestos directivos tiene un grave inconveniente; parece ser que no cumple los requisitos establecidos por el artículo 13.2 EBEP. Y es que, aun a pesar de que la libre designación puede ser perfectamente respetuosa con las garantías de los principios de mérito, capacidad e idoneidad de los candidatos, el procedimiento de libre designación no asegura la libre concurrencia de candidatos para el puesto, requisito finalmente exigido por el artículo 13.2 del EBEP para el reclutamiento del personal directivo.

En este sentido, la jurisprudencia ha tendido, en el ámbito local, en cuanto a la libre designación, a equiparar a los directivos políticos profesionales y a los directivos burocráticos locales, cuando afirma que:

*“El artículo 130 de la Ley 7/1985, establece como órgano directivo a los directores generales, y como ya dijimos en nuestra sentencia de 30 de junio de 2008, este personal directivo no tiene que constar en la RPT, ni sus funciones o condiciones de trabajo han de ser objeto de negociación colectiva... pudiendo ser nombrados sin necesidad de convocatoria pública y cesados libremente por la Junta de Gobierno local, por lo que es lógica su consideración como una suerte de altos cargos”<sup>458</sup>.*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo por su parte, ha consolidado una doctrina por la que la libre designación no supone discriminación en cuanto cauce idóneo para una más selecta, eficiente y profesionalizada forma de servir el interés general. Desde este criterio, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 3 de octubre de 1983, señala en su fundamento jurídico 3 que:

*“Sólo existe desigualdad cuando se produce discriminación y está desprovista de justificación objetiva y razonable, apreciable en relación con la razón de ser y efectos de la medida adoptada y no se aprecia desigualdad, cuando la*

---

<sup>458</sup> Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 30 de junio de 2008 y de 15 de mayo de 2009.

*diferencia de trato “venga impuesta por la capacitación técnica, siempre que, en una clara relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, sea adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar y se establezca con carácter general”, lo que nos lleva a entender que cuando las leyes aplicables y disposiciones reguladoras de la designación de cargos públicos, a los que expresamente se remite el art. 23-2 de la Constitución, requieren unos determinados títulos o situaciones administrativas, lo hace no para discriminar peyorativamente a los demás -que individual y concretamente pueden tener mayor cualificación en un caso determinado-, sino para que sirva de garantía, objetiva y abstractamente considerado el destino a cubrir, de una más selecta, eficiente y profesionalizada forma de servir el interés general[...]” .*

El sistema de libre designación permite, eso sí, el cese discrecional del directivo titular del puesto directivo, contrapunto necesario para garantizar la agilidad y flexibilidad tanto en la designación como en la remoción.

De esta forma, la STS de fecha 13 junio 1997 apunta que la libre designación pertenece a la categoría general de los actos discrecionales, cuya característica principal es que tales nombramientos y su ceses se basan en la existencia de un motivo de confianza apreciada por la autoridad que verifica el nombramiento, a la vista de las circunstancias que concurren en el solicitante para llegar a ocupar el puesto o para seguir desempeñándolo. Esta doctrina recogida en su fundamento jurídico tercero, nos indica:

*“[...] El nombramiento para cargos de libre designación constituye un supuesto específico y singular dentro de la categoría general de los actos discrecionales, consistiendo la singularidad en que tales nombramientos se basan en la existencia de un motivo de confianza, que sólo puede ser apreciado por la autoridad que verifica el nombramiento, a la vista de las circunstancias que estime que concurren en el solicitante para llegar a ocupar el puesto, o para seguir desempeñándolo, si estima que ya han desaparecido, o se han perdido, a lo largo del desempeño; en cuyo caso, libremente podrá decretar el cese. Y ello*

*sin estar sometido al requisito formal de hacer una exposición expresa de los motivos en virtud de los cuales se ha preferido a una persona en lugar de otra, o por los que se ha perdido la confianza en la ya designada. [...] “ .*

Respecto al cese del directivo público local, al encontrarse en situación administrativa de servicios especiales tendrá derecho, al menos, a reingresar en el servicio activo en la misma localidad, en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezca. Tendrá, asimismo, los derechos que cada Administración Pública pueda establecer en función del cargo que haya originado el pase a la mencionada situación. En este sentido, las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados altos cargos, miembros del Poder Judicial o de otros órganos constitucionales o estatutarios o que hayan sido elegidos Alcaldes, retribuidos y con dedicación exclusiva, Presidentes de Diputaciones o de Cabildos o Consejos Insulares, Diputados o Senadores de las Cortes Generales y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Como mínimo, estos últimos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública.

El sistema de concurso para la provisión de los puestos directivos tiene un carácter residual, y se aplica en las Administraciones locales para proveer puestos de naturaleza directiva de carácter burocrático. Con el riesgo que implica, cualquier afirmación no contrastada con datos empíricos, creemos que los puestos directivos que se cubren por este sistema, en la práctica son aquéllos que ocupan como máximo el nivel inferior del estrato de dirección; es decir, en ciertos casos, serán cubiertos por concurso de méritos algunas Jefaturas de Servicio, Jefaturas de Sección, así como también, otros puestos de similares características. En todo caso, también en estos puestos citados, la práctica habitual conduce a su provisión por el sistema de libre designación, pero éstos son los únicos ejemplos de provisión por concurso de puestos directivos de segundo nivel o de

dirección burocrática profesional en las administraciones locales sujetas al Título X LRBRL.

### ***2.2.3. Criterios de competencia profesional y experiencia para la provisión directiva.***

La LRBRL se aparta lamentablemente de la regulación contenida en el artículo 13 EBEP para la provisión de puestos directivos. Para la provisión de los puestos directivos en las entidades locales, continuando con la brecha abierta por el título X<sup>459</sup>, se apela exclusivamente a *criterios de competencia profesional y experiencia*, sin garantizar en la provisión de los puestos directivos locales, principios que consideramos tan importantes como los de mérito y capacidad; así como, la idoneidad del aspirante al puesto concreto directivo; o la necesidad de procedimientos competitivos para la selección de los titulares de los puestos directivos locales que garanticen la publicidad y la posibilidad de concurrencia a las convocatorias.

En la regulación local, prevalece un modelo de provisión de los puestos directivos, sustentado en la confianza política revestida de una pretendida profesionalidad, en el sentido de que los posibles aspirantes han de ser funcionarios públicos y, en principio, han superado unas pruebas selectivas previas para el acceso a la función pública, por las que se adquiere la condición de funcionario de carrera, requisito para acceder a algunos concretos puestos directivos; pero, que en nada acreditan la idoneidad del candidato en el desempeño de las concretas funciones directivas.

Los criterios de idoneidad implican la necesidad de que cualquier directivo público tenga la capacidad profesional adecuada, y se supone que contrastada, para el desempeño de su puesto<sup>460</sup>. Sin embargo, no siempre las personas que acreditan una

---

<sup>459</sup> En este sentido la STC 103/2013, de 25 de abril, ampliamente comentada en este trabajo, admite un modelo politizado en la designación del titular de la Asesoría Jurídica, Coordinadores Generales y Directores Generales en los municipios de gran población.

<sup>460</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.) (2007), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, pág. 109.



adecuada cualificación para desempeñar un puesto directivo son luego las más idóneas para rendir al máximo en el mismo. Eso es así porque, al plantearse la provisión del puesto directivo, se valoran criterios de elegibilidad (una cualificación determinada) y no criterios de idoneidad (valorando el rendimiento). Creemos necesario, analizar los requisitos del concreto puesto directivo para perfeccionar y mejorar la provisión de los titulares de los órganos directivos locales, requiriendo a los posibles candidatos: competencias directivas, capacidad de trabajo en equipo y talento para liderar equipos. Cuestiones que desarrollaremos en el último punto de este capítulo.

El concurso, parece erigirse en el sistema que más se ajusta como método de provisión para garantizar, tanto los principios constitucionales de mérito y capacidad, como los procedimentales de publicidad y concurrencia. Sin embargo, tampoco resulta especialmente útil para valorar los criterios de idoneidad del candidato o candidata a ocupar el puesto directivo y cuya valoración creemos, responde mejor el sistema de libre designación.

En suma, el sistema de libre designación se ha impuesto para la provisión de los puestos de naturaleza directiva en las grandes ciudades. Tal sistema, si no se introducen correcciones, creemos puede entrar en colisión con la articulación de una función pública directiva local, pues en nada se promueve la competencia de los designados, ni la eficacia de sus resultados. Por lo que parece prima exclusivamente la confianza política o personal por parte del cargo público designante; y la lealtad por parte del designado instituido en directivo público.

## **2.3. La particularidad local en materia directiva: la habilitación nacional.**

### ***2.3.1. Distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas tras la reforma de 2013 de la LRBRL.***

La principal peculiaridad en la regulación de estos funcionarios con habilitación de carácter nacional (FHCN, en adelante) es su triple relación jurídica con los tres tipos de Administraciones territoriales existentes: la Estatal, la Autonómica y la Local.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en su artículo 25, añade un nuevo artículo, el 92.bis de la LRBRL, el cual establece un nuevo régimen jurídico aplicable a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (anteriormente, funcionarios con habilitación de carácter estatal). Asimismo, la citada ley deroga expresamente la Disposición adicional segunda del EBEP que recogía la anterior regulación de este colectivo. Igualmente, en la Disposición transitoria séptima, recoge que:

*“En tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo”.*

El marco legislativo, en relación a los habilitados nacionales, atribuye de nuevo al Estado la competencia para la aprobación de la oferta de empleo público, selección y habilitación de estos funcionarios. Establece el carácter estatal de los concursos y amplía el sistema de provisión por libre designación en los municipios incluidos en el sistema de régimen de cesión de tributos del Estado.

La ley de reforma de la Ley de Bases de Régimen Local encomienda al Gobierno, mediante Real Decreto, la regulación de las especialidades de la creación, clasificación y supresión de los puestos locales reservados a estos funcionarios, así como las que

puedan corresponder a su régimen disciplinario y situaciones administrativas. El Gobierno también regulará las especialidades correspondientes a las formas de provisión de puestos reservados, correspondiendo a las CCAA efectuar los nombramientos no definitivos, en todo caso, de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado.

En tanto no se apruebe y entre en vigor el Reglamento previsto, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en la propia Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria previa. Si bien, las referencias a la Escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se entenderán hechas a la Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Por tanto, hasta que no se efectúe el desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 92.bis, y en lo que no se oponga a la Ley 27/2013, mantienen su vigencia las siguientes normas reglamentarias: Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional; y el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, modificado por el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio.

### ***2.3.2. Estructura de la escala de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y puestos reservados.***

La Escala de los FHCN, a diferencia de las de Administración General y Administración Especial, está integrada por el resto de funcionarios de la Administración Local. Se divide en tres subescalas: la de Secretaría, la de Intervención-Tesorería y la de Secretaría-Intervención; esta última, es la más numerosa, ya que, representa más de la mitad de sus componentes totales.

El Tribunal Constitucional ha señalado en diversas sentencias (STC 214/1989; STC 25/1983 y STC 76/2003) que, las funciones reservadas a los FHCN son necesarias en todas las Corporaciones Locales y de clara relevancia constitucional. Las funciones

reservadas vienen recogidas en artículo 92 bis LRBRL y el desarrollo de su contenido en el Real Decreto 1174/1987.

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales y, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, las siguientes:

- La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

No obstante, en los municipios de gran población, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Título X LRBRL; y en los municipios de Madrid y de Barcelona, se atenderá a la regulación contenida en las Leyes 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid; y 1/2006 de 13 de marzo, la que regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

La escala de funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional se subdivide en las siguientes subescalas:

- Secretaría, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.a) anterior.
- Intervención-tesorería, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.b).
- Secretaría-intervención, a la que corresponden las funciones contenidas en los apartados 1.a) y 1.b), salvo la función de tesorería.

Los funcionarios de las subescalas de Secretaría e Intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.

Al puesto de Secretaría, le corresponde la responsabilidad administrativa de las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo. Al puesto de Intervención, el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria; y al puesto de Tesorería, las funciones de tesorería y recaudación. Aunque la norma establece, que la responsabilidad administrativa de estas funciones está reservada a FHCN, en determinados supuestos, las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación, pueden ejercitarse por personal propio de la Corporación, por lo que hay que entender que esta reserva se entiende hecha al puesto en sí y no a la persona que ocupa ese puesto. En las Corporaciones Locales donde ejercen los Secretarios-Interventores, todas las funciones mencionadas corresponden a éstos, a excepción de las correspondientes al puesto de Tesorería que suelen asignarse a un funcionario de la Corporación.

En cuanto a la estructura de la Habilitación nacional, tras la reforma de la ley 27/2014, continúa siendo una Escala, que se subdivide en tres subescalas:

- Secretaría, con dos categorías, entrada y superior.
- Intervención-tesorería, con dos categorías, entrada y superior.
- Secretaría- Intervención, que no se subdivide en categorías.

Actualmente, los criterios básicos de creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a FHCN son los establecidos en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, en vigor hasta que se apruebe la correspondiente ley básica citada por el EBEP<sup>461</sup>, siendo las CC.AA. las competentes para su ejecución, de acuerdo con los mencionados criterios básicos. Según el citado Real Decreto, los puestos de trabajo reservados se clasifican en función de la población y el presupuesto de la Entidad Local.

Estos puestos reservados a los FHCN (e incluso a otros funcionarios o miembros de la Corporación para el puesto de Tesorería), en función de su pertenencia a una u otra

---

<sup>461</sup> Modificado por el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, respecto a la creación, clasificación y supresión de puestos reservados.

subescala y, en su caso, categoría correspondiente, sin perjuicio de lo establecido para los funcionarios no integrados, se resume en la siguiente tabla:

<b>PUESTOS A DESEMPEÑAR POR LOS FHCN.</b>		
<b>Puestos</b>	<b>Entidad Local</b>	<b>Subescala</b>
<b>Secretaría clase 1ª</b>	Diputaciones, Cabildos y Consejos, capitales de CC.AA y de provincia, Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes	Secretaría categoría superior
<b>Secretaría clase 2ª</b>	Ayuntamientos entre 5.001 y 20.000 habitantes o presupuesto superior a 500 millones de pesetas.	Secretaría categoría entrada
<b>Secretaría clase 3ª</b>	Agrupaciones y resto de Ayuntamientos	Secretaría- Intervención
<b>Intervención clase 1ª</b>	Igual que Secretarías de clase 1ª	Intervención- Tesorería categoría superior
<b>Intervención clase 2ª</b>	Igual que Secretarías de clase 2ª y agrupaciones de Secretarías de clase 2ª o 3ª	Intervención- Tesorería categoría entrada
<b>Tesorería (preceptiva)</b>	Igual que Secretarías de clase 1ª y agrupaciones de Secretarías de clase 2ª a efectos del puesto de Intervención	Intervención- Tesorería categoría superior o entrada
<b>Tesorería (facultativa)</b>	Ayuntamientos con Secretaría de clase 2ª	FHCN o funcionario cualificado
<b>Tesorería (facultativa)</b>	Ayuntamientos con Secretaría de clase 3ª	Miembro de la Corporación o funcionario
<b>Puestos de colaboración</b>		Habilitado Estatal según clasificación
<b>Servicios de asistencia Diputaciones</b>		Habilitado Estatal según clasificación

### **2.3.3. Acceso y provisión de los FHCN.**

La Orden APU450/2008 aprueba los títulos académicos y el programa de mínimos que se requieren para el acceso a las Subescalas que componen la Escala de FHCN y establece los sistemas de acceso a las mismas. Sin embargo, la incorporación de los FHCN en las Corporaciones Locales se realiza mediante un sistema de provisión fundamental: el concurso de méritos; una vez aprobadas las oposiciones. Aunque tras

sucesivas reformas de la LRBRL se ha introducido el sistema de libre designación para la provisión de estos puestos reservados.

El sistema de oposición es la vía de acceso a la Subescala de Secretaría-Intervención. También para el acceso a las Categorías de Entrada de la Subescala de Secretaría y de la Subescala de Intervención- Tesorería; si bien, se reservan la mitad de las plazas para la promoción interna por concurso-oposición desde la Subescala de Secretaría-Intervención. El acceso a la Categoría Superior de ambas Subescalas se realiza mediante concurso-oposición por promoción interna desde la Categoría de Entrada.

En cuanto a la provisión de puestos de trabajo, existen dos sistemas: el concurso y la libre designación. El artículo 92 bis LRBRL establece que el Gobierno, mediante Real Decreto, regulará las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. En todo caso, el concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. El ámbito territorial de los concursos será de carácter estatal.

Los méritos generales, de preceptiva valoración, se determinarán por la Administración del Estado, y su puntuación alcanzará un mínimo del 80% del total posible conforme al baremo correspondiente. Los méritos correspondientes a las especialidades de la Comunidad Autónoma se fijarán por cada una de ellas y su puntuación podrá alcanzar hasta un 15% del total posible. Los méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local se fijarán por ésta, y su puntuación alcanzará hasta un 5% del total posible.

Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario. Las Corporaciones locales con puestos vacantes, aprobarán las bases del *concurso ordinario* de acuerdo con el modelo de convocatoria y bases comunes que se aprueben en el Real Decreto previsto en el artículo 92 bis, y efectuarán las convocatorias, remitiéndolas a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación simultánea en sus respectivos diarios oficiales. El *concurso unitario* será convocado por la Administración del Estado.

#### **2.3.4. Sistema de libre designación.**

El sistema de libre designación tiene carácter excepcional y, como veremos, afecta sólo a los Municipios de gran población, así como a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, siempre referidos a los órganos directivos de estas corporaciones.

La Ley 57/2003 reformó la LRBRL incluyéndolo el Título X, e introdujo a través de su Disposición transitoria quinta, las especialidades de las funciones de los FHCN en los grandes municipios y, finalmente con la Ley 7/2007 (EBEP) se abrió la puerta a la regulación de dichos funcionarios por las CCAA; sin embargo, la vigente redacción de la LRBRL dada por el 92 bis establece que:

*“Excepcionalmente, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional podrán cubrirse por el sistema de libre designación, en los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, entre funcionarios de la subescala y categoría correspondiente.*

Por consiguiente, podrán nombrarse por libre designación, los puestos reservados a FHCN, en aquellos municipios en los que concurra alguna de las siguientes características:

- a) Que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma;
- b) Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes;
- c) Comunidades Autónomas uniprovinciales;
- d) Diputaciones Provinciales;
- e) Áreas Metropolitanas;



- f) Cabildos y Consejos Insulares; y
- g) Las ciudades con estatuto de autonomía: Ceuta y Melilla.

Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación, para utilizar este sistema de provisión se requerirá, además, *autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales*. Igualmente, será necesario informe preceptivo previo de este órgano para el cese de estos funcionarios si éstos hubiesen sido nombrados por el sistema de libre designación.

Por tanto, el sistema de libre designación, es el procedimiento de naturaleza excepcional para la provisión de puestos de trabajo de funcionarios con habilitación de carácter nacional, y puede ser utilizado con carácter potestativo y sólo en supuestos limitados.

Respecto a los sistemas de provisión de los FHCN, sorprende alguna otra cosa. En los municipios de gran población tienen la consideración de “órganos directivos” los titulares de la Secretaría general, del Órgano de apoyo a la Junta de gobierno local; así como, el Interventor general. En todo caso, se consideraran directivos políticos profesionales cuando, por definición, sólo pueden ser ocupados por FHCN. Sin embargo, consideramos, que las funciones asignadas a estos puestos, más que funciones directivas, son funciones reservadas propias y de competencia exclusiva de éstos funcionarios, sin que quepa considerarla, funciones propiamente directivas dentro de la organización local.

La singularidad en la regulación de estos funcionarios también hace que, en los municipios de régimen común en el supuesto de introducir en su estructura organizativa puestos de naturaleza directiva a través de su reglamento orgánico, los funcionarios con habilitación de carácter estatal sean seleccionados por el sistema de *concurso de méritos*, mientras que el personal directivo de los municipios de gran población será designado por el sistema de *libre designación*.

El sistema de provisión de puestos de trabajo previsto para FHCN, también dista de las previsiones recogidas para la dirección pública profesional en el artículo 13 EBEP, lo que nos lleva a considerar a estos funcionarios, como personal de las entidades locales que no tiene la condición de directivo público y esto, no debería ser una conclusión razonable.

La regulación contenida en la LRBRL es, sin duda, una excepción a la prevista en el artículo 13 EBEP, para atribuirles la condición de funcionarios directivos cualificados que prestan servicios en las entidades locales a los FHCN.

La aplicación del sistema de libre designación para el nombramiento de estos funcionarios está sujeta, no obstante, al cumplimiento de una serie de requisitos. En primer lugar, este sistema sólo podrá adoptarse para aquellos puestos caracterizados por el ejercicio de *funciones directivas o de especial responsabilidad*, considerándose tales, según la Ley, los pertenecientes a *Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos de capital de Comunidad Autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel treinta de complemento de destino*.

Como salvaguardia a estos funcionarios habilitados, en caso de cese de un puesto de libre designación, la Corporación local deberá asignar al funcionario cesado un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación.

La libre designación de estos funcionarios con habilitación nacional viene acompañada, como es lógico, del libre cese. Y ésta es una cuestión que no deja de plantear problemas, dada la peculiar configuración de este tipo de funcionarios. La solución que se ha buscado es muy simple —lo cual no quiere decir que sea acertada—, a *los funcionarios cesados —dice la Ley— se les garantizará un puesto de trabajo de subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo*”. Dichos puestos son los denominados *puestos de colaboración*, y que desempeñan funciones de apoyo, asistencia jurídica y económica; y cuyas funciones le son atribuidas por el Presidente de la Corporación. En términos más sencillos, al FHCN cesado se le

busca un acomodo en la propia plantilla de la Corporación como ayudante o colaborador del nuevo titular del puesto a la espera de que, en el mejor de los casos, obtenga otro destino.

### ***2.3.5. Funcionarios con habilitación de carácter estatal versus personal directivo.***

En la dirección de las Entidades Locales de las grandes ciudades distinguimos tres grandes niveles de gestión: el nivel estrictamente político, en el que se encuadran el Alcalde y su equipo de gobierno; el nivel directivo, en el que se encuadra el personal directivo que en este trabajo hemos calificado de político y profesional y, cuyas funciones se concretan en ejecutar las decisiones del nivel político y que estaría conformado siguiendo a la LRBRL por los funcionarios propios y funcionarios de habilitación estatal; y el nivel técnico burocrático, formado por los funcionarios propios y funcionarios de habilitación estatal que ejercen funciones directivas si lo establece su reglamento orgánico.

En los municipios de régimen común pequeños los Secretarios- Interventores realizan tanto las funciones que les están reservadas como las funciones directivas en la organización municipal, ya que suelen ser también los únicos técnicos municipales en el Ayuntamiento. En estos casos, estos funcionarios son los auténticos gestores de la Corporación. De hecho, además de ejercer las funciones de la secretaría y de la intervención, también asumen las relativas a planificación, organización, mando, motivación, coordinación y control del Ayuntamiento y su personal.

En estos municipios la dirección burocrática conformada por los FHCN es la única dirección pública posible, ya que carecen de órganos directivos y no es posible delegar funciones directivas por parte de los cargos representativos. Lo que hace que en estos municipios las funciones para dirigir equipos, diseñar proyectos o evaluar programas sea realizada por la dirección política.

Por su parte, en estos municipios, los habilitados nacionales son los únicos funcionarios cuyos puestos se suelen calificar por su situación jerárquica en la organización

administrativa como de directivos, además de desempeñar sus funciones legales preceptivas. Esta situación produce alguna contradicción<sup>462</sup>. Por un lado, desarrollan una cultura directiva impregnada del discurso de las nuevas metodologías directivas, pero de otro, se les exige bajo su responsabilidad, el cumplimiento de la aplicación escrupulosa de la normativa legal. En la práctica, muchas de estas corporaciones quedan paralizadas por la falta de conocimientos de estas distintas culturas administrativas que confluyen en estos concretos funcionarios. Otro problema es, que en estos funcionarios priman, normalmente, sus funciones reservadas sobre las funciones directivas. La experiencia dice que normalmente los habilitados nacionales se sienten más seguros en el desempeño de sus funciones reservadas relegando sus funciones directivas, quizá por falta de formación directiva en materia de motivación, establecimiento de objetivos, organización y modernización administrativa.

Por su parte, el electo local mantiene una actitud de continua prevención y, por qué no decirlo, de desconfianza hacia el funcionario habilitado, debido al control legal que éste ejerce sobre sus decisiones políticas, lo que genera gran número de conflictos entre el directivo político local —electo— y el funcionario habilitado con funciones directivas; esto hace, que ambas figuras invadan sus respectivas competencias y funciones.

En los municipios de régimen común medianos (de entre 5.001 y 20.000 habitantes); tanto los Secretarios como los Interventores siguen ejerciendo ambas funciones; la técnica y la directiva; suelen disponer de personal funcionario del grupo superior con funciones de colaboración. El verdadero problema sobreviene en los municipios de gran población y los grandes municipios (los de más de 20.000 habitantes), ya que aparecen cargos directivos, tales como Directores Generales, Gerentes, Coordinadores de servicios, etc., que desplazan a los FHCN. La regulación que se hace en el Título X de la LRBRL relativa a los órganos directivos de los grandes municipios, es causa de la confusión entre las funciones directivas de los FHCN y las de los propios órganos directivos creados al efecto. En estos municipios, los Habilitados ya no ejercen como

---

<sup>462</sup> RAMIO MATAS, C. (2004), “La nueva regulación de los funcionarios con Habilitación nacional en el marco del modelo directivo de la Administración local. Revista de estudios locales”, en CUNAL, (75), 16-43.

personal directivo en la mayoría de los casos, a no ser, que ocupen los órganos directivos reservados a FHCN.

## **2.5. El personal eventual con funciones directivas en la administración local.**

### ***2.5.1. El régimen del personal eventual en la Administración local.***

El personal eventual es una figura introducida en el ámbito de la función pública por la legislación funcionarial de 1964. La definición actual de personal eventual hay que buscarla, sin embargo, en la regulación recogida en el artículo 12 EBEP, en la legislación de función pública de las Comunidades Autónomas y en la legislación local, en lo que afecta al ámbito local.

El EBEP incluye al personal eventual como una clase de empleados públicos, diferenciada de los funcionarios —de carrera o interinos—y, también del personal laboral —sea fijo, por tiempo indefinido o temporal—, perfilando los términos generales de su estatuto jurídico. El apartado 1 del artículo 12 EBEP define al personal eventual como aquella clase de empleado público que,

*“en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin”.*

Por su parte, el apartado 3 del mismo precepto regula el régimen de nombramiento y cese en los siguientes términos:

*“el nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento”.*

Las notas básicas que caracterizan, por tanto, a este tipo de personal, son las funciones que desarrollan y el procedimiento de nombramiento y cese, diferenciándose en estos aspectos del resto de empleados públicos.

El régimen del personal eventual en la Administración local está recogido en el artículo 104 de la LRBRL, que señala que el número, características y retribuciones de este personal es determinado por el Pleno de cada Corporación al comienzo de cada mandato, pudiendo modificarse estos extremos con la aprobación de los presupuestos anuales.

El personal al servicio de las entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual, y desempeñará puestos de confianza o asesoramiento especial (artículo 89 LRBRL). El segundo apartado del artículo 104 LRBRL, señala con respecto al personal eventual:

*“...que desempeñan puestos de confianza o asesoramiento especial, y que el nombramiento y cese es libre y corresponde al Alcalde o Presidente de la Entidad Local correspondiente”*,

De todo ello concluimos que la relación que une al personal eventual con la Administración es de naturaleza administrativa y no laboral<sup>463</sup>, dado a que en ningún caso, al personal eventual le es de aplicación el artículo 103<sup>464</sup> en relación con el

---

<sup>463</sup> Así destacamos el contenido de la STSJ de Galicia de 8 de Febrero de 1999 que señala expresamente “... en el supuesto de autos, se trata de una relación administrativa y no laboral, ya que el actor, ahora recurrente fue nombrado por la Administración, en concreto por la Presidencia de la Mancomunidad de Concellos do Val Miñor (con personalidad jurídica propia) a propuesta de la Comisión de Gobierno, en uso discrecional de las potestades administrativas que le corresponden, resultando el carácter eventual y de puesto de confianza (político) que tiene la designación para tal cargo, cuyo cese dependía de las facultades discrecionales que correspondían a la Administración, habiéndose utilizado para su nombramiento o contratación normas administrativas, y no laborales; con lo que queda excluida su condición de personal laboral.”

<sup>464</sup> Establece el artículo 103 LRBRL: “El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos.”

artículo 91<sup>465</sup> del citado cuerpo legal, que regula el acceso del personal laboral en la administración local.

### ***2.5.2. Características del personal eventual local tras la reforma de la Administración local.***

El artículo 104 bis de la LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL, ha limitado las entidades locales que pueden contar con personal eventual, así como el número máximo de eventuales que cada entidad puede contratar, y en fin, limita la presencia de este tipo de personal en los Servicios Generales de la Corporación dentro de la estructura organizativa de la entidad. Analizamos a continuación siguiendo este orden, estas cuestiones.

#### **a) Entidades locales que pueden contar con personal eventual.**

El artículo 104 bis determina, en primer lugar, qué Entidades Locales pueden incluir en sus respectivas plantillas puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual, pero limita la existencia de esta clase de personal a los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales y los Consejos y Cabildos insulares; sin embargo, a partir de ahora, tras la modificación de la LRBRL por la Ley 27/2013, las Mancomunidades, las Áreas metropolitanas o las Comarcas no podrán contar con personal eventual en su estructura organizativa.

---

<sup>465</sup> Por su parte establece el artículo 91 LRBRL: “1. Las Corporaciones locales formularán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal. 2. La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.”

**b) Número máximo de personal eventual en la corporación local.**

El siguiente límite que establece el artículo 104 bis de la LRBRL afecta al número de puestos de trabajo cuya cobertura puede corresponder a personal eventual, con independencia de la remuneración que tenga cada uno de ellos, fijándose un número máximo para los Ayuntamientos, Cabildos y Consejos insulares, en función de la población del municipio o de la isla. En las Diputaciones Provinciales, este número máximo será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de la provincia –apartados 1 y 2 del art. 104 bis.

De esta forma:

- Los Municipios cuya población esté comprendida entre 2.000 y 5.000 habitantes podrán contar, excepcionalmente, con un puesto de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual siempre que no haya miembros de la corporación local con dedicación exclusiva.
- Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes podrán tener 1 eventual.
- Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 10.000 y no superior a 20.000 habitantes podrán tener 2 eventuales.
- Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes podrán tener 7 eventuales.
- Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes podrán tener en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual cuyo número no podrá exceder de la mitad de concejales de la Corporación local –en este caso sobre 25 concejales la mitad serían 12,5, y no puede exceder el número máximo que es 12–.
- Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán tener como máximo el mismo número de eventuales que de concejales.
- Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 500.000 habitantes podrán tener personal eventual siempre que su número no exceda del 0,7 por



ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla, de las respectivas Entidades Locales.

- Las Diputaciones provinciales podrán tener tantos eventuales como el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de su provincia. En este caso, todas las Diputaciones tendrán los mismos eventuales que la capital de su provincia, salvo en los casos de las provincias de Cádiz, Pontevedra y Toledo; en estas provincias, los municipios más poblados son, respectivamente, Jerez de la Frontera, Vigo y Talavera de la Reina.
- En el caso de los Consejos y Cabildos insulares, el número de eventuales no podrá exceder, de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros del cabildo, y en las de menos de 800.000 habitantes, el 60% de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular.<sup>466</sup>

En este punto debemos considerar, que a diferencia de lo que existe referente a las retribuciones de los electos locales; nos encontramos con retribuciones en régimen de dedicación exclusiva y de dedicación parcial. La Ley 27/2013 establece un número máximo de personal eventual, con independencia de la cuantía que sea la retribución que se le abone, y que ésta sea a *tiempo completo* o a *tiempo parcial*, por lo que en modo alguno, podrá considerarse la cuestión de la retribución a efectos de aumentar el número de eventuales y, de esta forma no cumplir los límites establecidos por la Ley.

Respecto a la cifra de población que hay que tener en cuenta para el cálculo de lo dispuesto en el artículo 104 bis de la LRBRL, se trata de las cifras oficiales de población que se aprueban con carácter anual.

---

<sup>466</sup> Datos contenidos en el informe realizado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la Federación Española de Municipios y Provincias. Que concreta las cifras de personal en los Consejos insulares como sigue: Consejo Insular de Mallorca podrá tener 31 eventuales; Cabildo de Tenerife podrá tener 29 eventuales; Cabildo de Gran Canaria podrá tener 27 eventuales ; Cabildo de Lanzarote podrá tener 15 eventuales; Cabildo de Fuerteventura podrá tener 13 eventuales; Cabildo de La Palma podrá tener 12 eventuales ; Cabildo de la Gomera podrá tener 10 eventuales ; Consell Insular de Ibiza podrá tener 9 eventuales ; Consell Insular de Menorca podrá tener 7 eventuales ; Consell Insular de Formentera podrá tener 7 eventuales; Cabildo de el Hierro podrá tener 7 eventuales. Disponible en WWW: <http://www.femp.es/files/3580-789-fichero/Informe%20personal%20eventual.pdf> [Consulta: 8 agosto 2014]

**c) La asignación del personal eventual a los servicios generales de la entidad local.**

El último límite que establece el artículo 104.bis de la LRBRL hace referencia al órgano, unidad o servicio a los que este tipo de personal puede ser asignado. Estableciendo que:

*“el personal eventual tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado”, aunque, “excepcionalmente, podrán asignarse con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la Entidad Local, si así lo reflejare expresamente su Reglamento Orgánico” (apartado 4 del artículo 104 bis).*

Para concretar el concepto de servicios generales, se podrá acudir a la definición que de estos servicios haga cada Entidad Local en el reglamento o norma en la que esté establecida su organización administrativa.

No obstante, un criterio más objetivo y de aplicación general podemos encontrarlo en la clasificación funcional del Estado de Gastos del Presupuesto establecida en la Orden del Ministerio Economía y Hacienda, de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales. El Grupo I de esa clasificación lleva por título *Servicios de Carácter General*, dividido a su vez en dos funciones: *Órganos de Gobierno y Administración general*. Se incluyen en este Grupo de función los gastos relativos a actividades que afecten con carácter general a toda la Entidad Local y que consisten en el ejercicio de funciones de gobierno o apoyo administrativo a toda la organización.

La actual estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales se regula en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los

presupuestos de las entidades locales<sup>467</sup>. En esta Orden, se ha sustituido la clasificación funcional por la clasificación por programas. Los gastos que antes se incluían en el Grupo I *Servicios de Carácter General*, ahora se incluyen en el Área de Gasto 9, bajo el rótulo: *Actuaciones de carácter general*, e incluye:

*“los gastos relativos a actividades que afecten, con carácter general, a la Entidad Local, y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo, y se añaden las de soporte lógico y técnico a toda la organización”.*

El área de gasto 9 se subdivide en cuatro políticas de gasto: la de *Órganos de gobierno*; la de *Servicios de carácter general* –dividida a su vez en siete grupos de programa: Administración General, Coordinación y organización institucional de las entidades locales, Información básica y estadística, Participación ciudadana, Atención a los ciudadanos, Comunicaciones internas e Imprevistos y funciones no clasificadas–; la de *Administración financiera y tributaria* –que incluye los grupos de Política económica y fiscal, Gestión del sistema tributario, Gestión del patrimonio y Gestión de la deuda y de la tesorería–; y la de *Transferencias a otras Administraciones Públicas*.

Retomando el discurso y, si tenemos en cuenta las disposiciones del EBEP y de la LRBRL respecto del personal eventual citadas, este personal sólo puede realizar funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, y además, solo pueden realizarlas respecto de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas. Por lo tanto, los servicios generales a los que puede asignarse el personal eventual, serán sólo aquellos en los que su gasto se impute con cargo a las aplicaciones presupuestarias incluidas en la Política de Gasto 91 bajo el rótulo de “Órganos de gobierno”.

---

<sup>467</sup> Modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Disponible en WWW: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-19916> [Consulta: 20 agosto2015]

Atendiendo al concepto de personal eventual contenido en el EBEP y a la clasificación por programas del Estado de Gastos del Presupuesto, a efectos de lo establecido en el apartado 4 del artículo 104 bis de la LRBRL, puede considerarse personal eventual asignado a servicios generales a aquel que realice sus funciones respecto de los órganos de Gobierno de la Entidad Local.

En el caso de los municipios, el artículo 19 de la LRBRL establece, que el Gobierno y la administración municipal corresponden al ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales. Y según los artículos 20 a 23 de la misma Ley, los órganos que ejercen las funciones de gobierno son el Alcalde y el Pleno; así como, cuando cuenten con atribuciones delegadas por éstos, los Tenientes de Alcalde, la Junta de Gobierno y los concejales miembros de ésta.

En el caso de los municipios acogidos al régimen de organización previsto en el título X de la LRBRL serán órganos de Gobierno: el Alcalde, el Pleno, la Junta de Gobierno y, cuando cuenten con delegación de atribuciones de alguno de éstos, cualquiera de los concejales y los coordinadores generales, directores generales u órganos similares, así como los concejales que ejerzan la Presidencia de los Distritos.

A estos órganos, hay que añadir los Grupos políticos municipales, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.3 de la LRBRL, los miembros de las Corporaciones locales se constituirán en grupos políticos a efectos de su actuación corporativa, siendo por tanto estos grupos órganos de funcionamiento del Pleno.

Para resumir, podremos considerar personal eventual asignado a servicios generales aquél que siendo libre su nombramiento y cese, preste sus funciones de confianza y asesoramiento a los Órganos de Gobierno de las Entidades locales. En el caso, de los municipios estos órganos de gobierno centrales serán:

a) En municipios a los que no les sea de aplicación el régimen de organización del Título X de la LRBRL:

- El Alcalde y el Pleno —incluidos los Grupos políticos en los que se organice para su funcionamiento—.
- La Junta de Gobierno, sólo cuando ejerza por delegación, atribuciones del Alcalde o del Pleno.
- Los Tenientes de Alcalde y los Concejales miembros de la Junta de Gobierno, aunque sólo los que ejerzan por delegación, atribuciones del Alcalde.

b) En municipios a los que les sea de aplicación el régimen de organización del Título X de la LRBRL (municipios de gran población),

- El Alcalde, la Junta de Gobierno y el Pleno (incluidos los grupos políticos en los que se organice para su funcionamiento).
- Los Tenientes de Alcalde y los demás Concejales, aunque sólo los que ejerzan por delegación, atribuciones del Alcalde o de la Junta de Gobierno u ostenten la presidencia de Distrito.
- Los coordinadores generales, directores generales u órganos similares, aunque sólo los que ejerzan por delegación, atribuciones del Alcalde o de la Junta de Gobierno.

c) En el caso de las Diputaciones Provinciales:

- El Presidente y el Pleno (incluidos los grupos políticos en los que se organice para su funcionamiento)
- La Junta de Gobierno, sólo cuando ejerza por delegación, atribuciones del Alcalde o del Pleno.
- Los Vicepresidentes y los Diputados miembros de la Junta de Gobierno, aunque sólo los que ejerzan por delegación, atribuciones del Presidente.

Desde el punto de vista presupuestario, podremos considerar que el personal eventual asignado a los servicios generales de las Entidades Locales será aquél cuyas retribuciones se sufragen con cargo a las aplicaciones presupuestarias incluidas en la

Política de Gasto 91 *Órganos de Gobierno* del Área de Gasto 9 de la clasificación por programas del estado de gastos del presupuesto.

Es decir, en ningún caso, y en referencia a lo establecido en la LRBRL y el EBEP, el personal eventual podrá desarrollar labores de asesoramiento y confianza especial en otras áreas diferentes de actividad en las entidades locales, ya sean urbanismo, obras, cultura, hacienda, personal etc. Sólo y exclusivamente, labores de asesoramiento a los órganos de gobierno citados anteriormente.

Asimismo, este personal tampoco podrá desempeñar puestos de trabajo en servicios distintos de la propia entidad local, como Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales Locales, Sociedades mercantiles, Consorcios y Fundaciones.

### ***2.5.3. Nombramiento y cese del personal eventual en la administración local.***

Relativo al nombramiento y cese del personal eventual, tanto uno como otro son libres, esto es, discrecionales por parte de la autoridad que tiene la competencia. Por tanto, el nombramiento de este personal es libre, lo que supone en principio, una completa discrecionalidad del órgano habilitado para tal designación. En consecuencia, puede recaer en persona externa a la Administración o en un funcionario público.

Por lo tanto, la designación es política, y corresponde al número limitado de autoridades que enuncia la ley, para la administración local, la LRBRL. La legislación básica de régimen local atribuye al Pleno de la Corporación o a la Junta de Gobierno local, según los casos, la competencia para determinar el número y régimen del personal eventual, atribuyendo la competencia para el nombramiento de este personal al Alcalde o Presidente de la Corporación.

Así, en el caso de los municipios de régimen común, atribuye por un lado, al Pleno municipal *“la aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual”* (artículo

22.2.i. LRBRL). Anualmente se aprobará junto a los presupuestos, la plantilla municipal que deberá especificar todos los puestos de trabajo, incluidos los reservados a personal<sup>468</sup>.

Por otra parte, en los municipios de gran población, conforme establece el artículo 127.1.h) LRBRL, corresponde a la Junta de Gobierno local aprobar “*la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, (...) el número y régimen del personal eventual, (...) y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano*”.

Sin embargo, en ambos casos, el nombramiento y cese de estos empleados públicos corresponde de forma libre al alcalde o al Presidente de la entidad local correspondiente. El nombramiento y cese del personal eventual no requiere de convocatoria pública ni de cumplimiento de los diversos requisitos establecidos, en su caso, en la RPT o plantilla, ni tampoco precisa motivación alguna. Este personal cesa automáticamente, cuando se produce el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento. Su nombramiento, régimen de sus retribuciones, así como su dedicación, se publicarán en el *Boletín Oficial de la Provincia* y, en su caso, en el propio de la Corporación.

Por último, la Ley prohíbe que el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual pueda constituir mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna. Esta prohibición es coherente con la naturaleza eminentemente *política* del puesto en cuestión, y pretende evitar entradas laterales en la función pública que cuestionen los principios de igualdad, mérito y capacidad, o que sirva de trampolín para el acceso a cuerpos de nivel de titulación superior.

---

<sup>468</sup> Según el artículo 90 de la LRBRL corresponde a cada Corporación Local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

Sin embargo, a través de esa vía, si el designado ostenta la condición de funcionario, puede consolidar grado personal, y beneficiarse por lo tanto, de un nombramiento político para el desarrollo de su carrera administrativa, lo cual no deja de ser chocante con el diseño de esta institución. Esto se produce desde el momento en que el funcionario público nombrado para un puesto de personal eventual tiene la opción de permanecer en servicio activo o, en su caso, acogerse a la situación de servicios especiales. Si permaneciera en servicio activo, el vigente Reglamento de provisión de puestos –disposición adicional segunda del RD 364/1995– lo único que exige es que el funcionario desempeñe un puesto con nivel correspondiente al intervalo del grupo en el que fuera clasificado su Cuerpo o Escala<sup>469</sup>. Por lo tanto, a través del nombramiento como personal eventual, podrá consolidar un grado personal superior, desarrollando una carrera *atípica*, ya que el nombramiento para tales puestos, no se realiza ni a través de concurso ni de libre designación, sino por el libre nombramiento como personal eventual. De ese modo, como se puso de relieve, por la vía de la afinidad política el funcionario puede dar saltos considerables en el desarrollo de su carrera profesional.

#### ***2.5.4. Funciones de confianza y asesoramiento especial.***

La jurisprudencia ha ido configurando el personal eventual como una figura de carácter excepcional, cuya validez se vincula a las funciones de confianza y asesoramiento especial. En este sentido, el Tribunal Constitucional en la STC 156/2013, de 23 de septiembre, ha señalado que lo determinante para calificar un puesto como eventual no es su régimen de provisión sino:

---

<sup>469</sup> Disposición adicional segunda del RD 364/1995, establece: “*El nombramiento de los funcionarios públicos en puestos de trabajo de personal eventual se realizará conforme a los requisitos previstos para el nombramiento de dicho personal y no tendrá que someterse a los procedimientos establecidos para el concurso y la libre designación. Ello no obstante, si mantuvieran la situación de servicio activo les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 71.2 de este Reglamento.*”



*“las funciones asignadas al mismo y no la posibilidad de libre nombramiento y remoción, la cual, por lo demás, es propia de otras formas de provisión de puestos de trabajo, como la libre designación”*<sup>470</sup>.

El personal eventual tiene asignadas funciones de confianza y asesoramiento especial y, por lo tanto, no está legalmente habilitado para realizar las actividades ordinarias de gestión o de carácter técnico, ni desempeñar puestos de trabajo estructurales y permanentes, tal y como viene reiterando la jurisprudencia.

Para el Tribunal Supremo, deben quedar vedadas para este personal las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Al entender que estas actuaciones profesionales, por su directa conexión con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa, deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad<sup>471</sup>.

En este sentido, también la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2008, aborda con detalle la figura del personal eventual, dejando clara su excepcionalidad y su total exclusión de las actuaciones profesionales propias de funcionarios. Así establece el Tribunal Supremo:

---

<sup>470</sup> Continúa el Tribunal considerando que en este caso: *“Con ello se ha utilizado indebidamente la figura del denominado personal eventual, contraviniendo la normativa básica, pues ha quedado acreditado que las funciones atribuidas al secretario o secretaria del consejo social de la Universidad de Zaragoza carecían de las notas propias de los puestos de confianza o asesoramiento especial, conforme a los artículos 8.1 d) y 12 LEEP.”*. (FJ 6º) Sentencia 156/2013, de 23 de septiembre de 2013. Cuestión de inconstitucionalidad 1819-2010. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Zaragoza en relación con el artículo 68 de la Ley de las Cortes de Aragón 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón. El Tribunal constitucional estableció la nulidad del precepto legal autonómico que establecía un sistema de cese del Secretario del Consejo social de la universidad propio del personal eventual pese a no tener atribuidas funciones de confianza y asesoramiento especial.

<sup>471</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2005, FJ 10º

*“[...] no puedan ser identificadas con aquellas funciones de confianza y asesoramiento los cometidos que, como ocurre en el puesto litigioso, encarnan tareas de carácter permanente dentro de la organización administrativa del Ayuntamiento. [...] el contenido y significación de la expresión “confianza y asesoramiento especial”, que legalmente se utiliza para definir y caracterizar al personal eventual, debe determinarse poniendo en relación aquella expresión con el régimen de nombramiento y cese legalmente previsto para el personal eventual. Ese nombramiento y cese es libre y corresponde a los superiores órganos políticos (...y Presidentes de las Corporaciones Locales) y, por lo que en concreto hace al cese, está establecido que se producirá automáticamente cuando cese la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento (artículos 20.2 LMRFP y 104.2 de la LRBRL). Todo lo cual pone de manifiesto que se trata de tareas de colaboración inmediata con quienes ostentan el poder de superior decisión política, en las que predominan las notas de afinidad y proximidad política que es inherente a la “confianza”.*

*[...] los puestos reservados a personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de “confianza y asesoramiento especial” que legalmente delimitan esta específica clase de personal público.*

*[...] deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa, deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad.”*

#### **2.5.5. El personal eventual con funciones directivas en el ámbito local.**

Se trata de un colectivo de empleados poco numeroso; sin embargo, las funciones que tienen atribuidas y su proximidad al poder político, lo hace un colectivo especialmente

significativo desde una perspectiva cualitativa en el ámbito de las administraciones locales. Normalmente, los cargos eventuales se vinculan al gabinete de alcaldía y ejercen funciones de protocolo, relaciones con los medios de comunicación y asesoramiento político.

Entendemos que la propia definición de las funciones de confianza o asesoramiento especial que desempeña el personal eventual lo excluye, por definición, del ejercicio de las típicas funciones directivas profesionales de cualquier Administración. Sin embargo, en el caso de las administraciones locales, ante la falta de previsión de altos cargos en la estructura organizativa local, la normativa de régimen local permite recurrir al personal eventual para el desempeño de las concretas funciones directivas. Por lo tanto, en la Administración local, se produce la equiparación, vía legislación básica, de las funciones de confianza con el ejercicio de funciones directivas.

Al personal eventual en el ámbito directivo, le ha resultado de aplicación el artículo 176 del Texto refundido de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL, en adelante)<sup>472</sup>. El TRRL habilita el desempeño por personal eventual de *determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo*; por esta vía, los puestos de trabajo de carácter directivo incluidos como tales en la relación de puestos de las Corporaciones Locales pueden ser desempeñados por personal eventual. Se trata como es claro, de una posibilidad, no de una imposición. A través de esta vía, las Corporaciones locales han ido incorporado profesionales y políticos en la gestión sectorial en algunas esferas de la dirección local, como las Direcciones de Servicio, por ejemplo. Aunque sus titulares, no se integran en la función pública y sólo pueden acceder a esos puestos quienes reúnan, además, *las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios* para poder desempeñarlos.

---

<sup>472</sup> El artículo 176 del Real Decreto Legislativo 781/1986, tras señalar que el personal eventual se rige por lo establecido en el artículo 104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, indica en su tercer apartado que: “*Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos*”.

Es decir, en el marco legal anterior a la reforma de la LRBRL de 2003, vigente todavía para los municipios de régimen común, las entidades locales podían dotarse de personal directivo, creando puestos de trabajo de carácter eventual<sup>473</sup>, si bien, éstos no se configuraban en la Ley como órganos directivos, sino simplemente como puestos de trabajo de naturaleza directiva, a los que el Alcalde no podía atribuir competencias o responsabilidades ejecutivas ya que la LRBRL, sólo permitía dicha atribución a través de la delegación de competencias en los Concejales, por lo que no podían configurarse propiamente como órganos directivos. Sin embargo, los puestos de trabajo de carácter directivo recogidos en las relaciones de puestos de las Corporaciones Locales podían ser desempeñados por personal eventual.

El Informe de la Comisión de Expertos preparatorio del EBEP<sup>474</sup> constató el uso frecuente del recurso al personal eventual para desempeñar tareas directivas en las Administraciones locales, siendo ésta una de las características propias de la dirección pública local; de esta forma señala:

*“la práctica ausencia y la relativa innecesariedad de personal directivo, salvo en las Entidades Locales de cierta dimensión, habida cuenta de que en la mayoría de los municipios la diferencia entre política y administración aparece muy difuminada.*

*A ello se une la presencia de un porcentaje de personal eventual sobre el conjunto de los empleados de cada corporación que, en muchas de ellas, es muy superior al que existe en las Administraciones estatal y autonómica. Ciertamente, una parte de este personal ejerce funciones directivas y ésta es la*

---

<sup>473</sup> Sin embargo, como hemos visto esta previsión todavía vigente del Texto refundido creemos que ha sido desplazado por el EBEP. Consideramos que en cualquier caso, el EBEP al tratarse de normativa básica, define al directivo público profesional y, si bien, no establece un catálogo de figuras directivas que deben encuadrarse dentro del personal directivo profesional y reenvía esta cuestión a su definición en las potestades de autoorganización, a lo que en cada caso dispongan las normas específicas de cada administración pública, el Estatuto si establece que el personal eventual, no puede ejercer funciones que consistan en tareas permanentes, cotidianas o administrativas, ni puede ejercer funciones que tengan mando sobre los demás empleados públicos.

<sup>474</sup> INAP (2005), *“Informe de la Comisión para el Estudio...”*, ob. cit., pág. 36.

*causa de su nombramiento. Pero no todo el incremento de personal eventual en las Administraciones Locales obedece a ella”.*

Continúa el informe señalando que una parte de los nombramientos de personal eventual tiene como finalidad realmente el desempeño de funciones gerenciales o de dirección administrativa. Concluyendo que, para este mismo objetivo, las Administraciones locales también utilizan otras vías jurídicas como los contratos laborales de alta dirección, el nombramiento de funcionarios públicos en servicios especiales, el nombramiento mediante libre designación de funcionarios, los cuales permanecen en situación de activo pero desempeñan funciones directivas.

Entendemos que la previsión contenida en el artículo 176 TRRL por la que se podía recurrir al nombramiento de personal eventual para la cobertura de puestos directivos en las Administraciones locales ha sido desplazada tras la aprobación del EBEP.

Con la regulación del personal eventual por el EBEP, no se han modificado las características de este personal, pero sí deja claro que el personal eventual *exclusivamente* ejerce funciones de *confianza o asesoramiento*, lo que afecta a la regulación local sobre la materia, que prevé que desarrollen funciones directivas. El Ministerio de Administraciones Públicas, en una Circular distribuida en el año 2008, puso de manifiesto que cabía considerar derogado, implícitamente por el EBEP, el artículo 176.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local de 1986<sup>475</sup>, que permite hacer uso de la figura del personal eventual para la cobertura de puestos directivos en las Administraciones locales.

Una parte de la doctrina, desde los inicios de la entrada en vigor del EBEP, tomó partido en esa misma línea al considerar que, a partir del nuevo marco normativo básico, efectivamente, la figura del personal eventual no era adecuada para el desempeño de

---

<sup>475</sup> Circular conjunta de la Dirección de Función Pública y de la Dirección de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas, 2008, sin fecha. Disponible en WWW: (Consulta: 31/08/2015), [http://cemical.diba.cat/es/boletin/ficheros/Boletin\\_3/Criterios\\_aplicacion\\_EBEP\\_ALocal.pdf](http://cemical.diba.cat/es/boletin/ficheros/Boletin_3/Criterios_aplicacion_EBEP_ALocal.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015]

tales tareas directivas en los gobiernos locales, máxime cuando el propio EBEP regulaba, aunque de forma muy abierta y pendiente de desarrollo, la figura del directivo público profesional. Así lo expuso SÁNCHEZ MORÓN, al afirmar que el personal eventual, a partir del EBEP, ya no podía desempeñar funciones directivas ni de gestión<sup>476</sup>. Por su parte, SERRANO PASCUAL, en diferentes trabajos, ha venido defendiendo asimismo la tesis de la inadecuación de la figura del personal eventual para el desempeño de cometidos directivos en nuestras Administraciones locales<sup>477</sup>. Realmente, es difícil no avalar esas opiniones doctrinales y esa interpretación que lleva a cabo el propio Ministerio en virtud de las cuales el artículo 176.3 del texto refundido habría quedado derogado implícitamente por la regulación recogida en el EBEP. Ocurre, sin embargo, que de la dicción del artículo 12 del EBEP y confrontándolo con el artículo 20.2 de la Ley 30/1984 apenas se pueden ver diferencias expresas en el modo y manera de regular el personal eventual.

No obstante, consideramos que hay dos elementos que suponen un cambio en la consideración de este personal; por un lado, la existencia de un precepto básico que, por primera vez, recoge la figura del directivo público profesional; y, por otro, la conceptualización de la figura del personal eventual como aquel que se dedica exclusivamente a tareas de confianza o asesoramiento *político* –artículo 87 EBEP<sup>478</sup>–. La conjunción de ambos elementos, nos permite concluir, que el personal eventual no es una clase de empleado público que pueda desempeñar funciones directivas tras la entrada en vigor el EBEP, siendo plenamente aplicable en este punto el Estatuto, sin necesidad de desarrollo reglamentario posterior.

---

<sup>476</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (2007), “Clases de Personal”, en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, pág. 101.

<sup>477</sup> SERRANO PASCUAL, A. (2010), *El personal de confianza política en las entidades locales: la libre designación, el personal eventual y los directivos*, Edit. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid.

<sup>478</sup> El artículo 87. 1. EBEP señala que los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales: “i) Cuando sean designados como personal eventual por ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político y no opten por permanecer en la situación de servicio activo”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, sobre un contexto anterior al EBEP –pero sirviéndose también de la regulación recogida en los artículos 12 y 13 EBEP–, ya explicó que las tareas del personal eventual son:

*“de colaboración inmediata con quienes ostentan el poder de superior decisión política, en las que predominan las notas de afinidad y proximidad política que es inherente a la confianza”*; exponiendo seguidamente que *“los puestos de personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de “confianza y asesoramiento especial”*. Concluyendo que: *“(…) deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa, deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad”*<sup>479</sup>.

No existe pues, duda alguna; el personal eventual no puede desempeñar tareas propias de los funcionarios públicos, por lo que cabe entender esta figura inhábil para dar respuesta a las necesidades directivas de los gobiernos locales, dado que, si no pueden ejercer tales funciones reservadas a funcionarios, lo más adecuado es que se recurra al personal de alta dirección, en la medida en la que el personal eventual ya tiene unas funciones específicas atribuidas por ley: la confianza y el asesoramiento especial o político<sup>480</sup>.

---

<sup>479</sup> Ver, entre otras, SSTS, Sala de lo Contencioso, de 23 de mayo de 2008, y de 6 de octubre de 2008.

<sup>480</sup> Así, por ejemplo, la STS de 3 de mayo de 2010, no duda en calificar de puestos reservados al personal eventual, dada *la íntima conexión* que tienen con quien ostenta la Alcaldía (y habría que añadir el perfil concreto de sus funciones), los puestos de Director de Gabinete de la Alcaldía, Jefe de relación con los medios de comunicación o Jefe de protocolo (FD 1º).

Por todo ello, consideramos que recurrir al personal eventual para ocupar puestos de carácter directivo quedó implícitamente derogado por el EBEP. Esto unido, a la última modificación de la LRBRL operada por LRSAL, que limita las entidades locales que pueden contar con esta clase de empleados públicos; el número máximo de eventuales que cada entidad puede contratar; y que restringe su presencia en los Servicios Generales de la Corporación; hace que nos encontremos inmersos en un momento histórico de retroceso de esta figura en las Administraciones locales, y no sólo porque se ha limitado el recurso al personal eventual para realizar funciones directivas; sino porque, además, se ha limitado su número en las corporaciones locales.

### **3. El acceso a las funciones directivas en régimen de Derecho privado en las administraciones locales.**

La introducción del Derecho privado en las distintas organizaciones que conforman el sector público local sigue siendo a día de hoy día un fenómeno imparable, lo que hace que, para tener una visión de conjunto del acceso a la dirección pública en las administraciones locales, sea inevitable también examinar las funciones directivas que se ejercen en régimen de Derecho privado.

Tradicionalmente se ha recurrido al régimen de derecho privado para regular las relaciones con los titulares de los puestos directivos o de máxima responsabilidad en la administración institucional o en las empresas públicas. Pues bien, en el campo de los directivos públicos sujetos al derecho privado, resulta inapropiado hablar de una función directiva única; al igual que sucede en el ámbito del Derecho público, ésta no es una noción homogénea<sup>481</sup>.

Podemos estratificar dos niveles directivos sujetos al derecho privado en función de cual sea la naturaleza del vínculo que les une a la administración local. El primero

---

<sup>481</sup> Para el desarrollo de esta clasificación seguido el trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1995), "Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones públicas españolas", en *Documentación Administrativa*, núm. 241-242, enero-agosto, págs. 344 y ss.



estaría representado por los *altos cargos* con vínculo de naturaleza mercantil, a los que se les aplica en sus relaciones con la empresa, el Derecho mercantil o civil. El segundo vendría configurado por el *personal de alta dirección*, con vínculo de naturaleza laboral, a los que se les aplica el Derecho Laboral, y que por el artículo 13 EBEP, están sometidos a la relación laboral de carácter especial de alta dirección. Relación laboral que, por aplicación del Estatuto de los Trabajadores (art. 2.1.b), se configura como una relación laboral de carácter especial.

Además, no podemos olvidar la existencia en el funcionamiento de nuestras administraciones locales de un tercer estrato directivo compuesto por el personal que desempeña cometidos directivos, pero que está vinculado por una relación laboral de carácter ordinario o común. Son los que se pueden denominar como “cuadros intermedios de empresa”, y que tras la aprobación del EBEP, entenderemos que están excluidos del espacio directivo profesional, ya que “*cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral, estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección*”.

El esquema desarrollado en esta parte del trabajo es el siguiente. Tras haber abordado, a grandes rasgos, la estructura del personal directivo en régimen de derecho privado; en los dos puntos siguientes, analizaremos las características particulares del régimen jurídico en el acceso a los altos cargos con vínculo de naturaleza mercantil; y, seguidamente, la del personal de alta dirección con vínculo laboral.

### **3.1. Régimen jurídico aplicable a la dirección pública de las entidades dependientes locales y sociedades locales.**

Para prestar los servicios públicos o realizar actividades que les son propias las Entidades locales pueden constituir Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales y Sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local o a un ente público dependiente de la misma. Estas organizaciones, aunque dependen de la Entidad local, tienen personalidad jurídica propia. Ha de señalarse que un volumen importante de vinculaciones del personal directivo local se ha

efectuado fundamentalmente, a través de la contratación laboral en estas entidades dependientes y sociedades mercantiles locales.

La legislación actual en materia de Régimen Local permite que las Entidades Locales organicen con total libertad la gestión de los servicios locales, bien creando dentro de su Administración General los órganos necesarios al efecto, o bien creando Entes para facilitar la gestión y especialización de la Administración Local de acuerdo con el principio de descentralización. Como fruto de este principio descentralizador surgen los Entes dependientes que son:

*“Entes con personalidad jurídica propia, creados por la Entidad Local para descentralizar la gestión de sus servicios locales cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de procedimientos, la participación ciudadana en la gestión, etc.”<sup>482</sup>.*

La legislación básica de régimen local diferencia para estos entes distintas formas jurídicas con claras implicaciones en relación al régimen jurídico aplicable a la organización directiva de estas entidades.

En los Organismos autónomos existe, por un lado, un Consejo rector; y, de otro, un titular del máximo órgano de dirección; el cual, deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas, o un profesional del sector privado; titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. Además, en los municipios señalados en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo.

Por su parte, las entidades públicas empresariales cuentan con un Consejo de Administración cuya composición se determina en los Estatutos de la entidad. Los Estatutos podrán determinar que exista un Presidente de la Entidad y un Consejo de Administración; así como, consejeros delegados u otras figuras afines. Al disponer la

---

<sup>482</sup> Artículo 132 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986.

Ley, que el titular del máximo órgano de dirección de estas entidades debe ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas, o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo, se plantea la cuestión de si este *máximo órgano de dirección* es el Presidente de la Entidad o, como creemos, el Gerente. La fiscalización corresponde al Interventor; pero además, se establece que estas entidades estarán sometidas a un control de eficacia por la concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local a la que estén adscritos.

En la LOFAGE, el personal de las Entidades públicas empresariales tiene carácter laboral, sin perjuicio de la posible adscripción del personal funcionario o laboral de la Administración. Pero para las administraciones locales, según la LRBRL –norma anterior a la LOFAGE–, el secretario del Consejo de administración deberá reunir, en todo caso, la condición de funcionario público al que se exija para su ingreso titulación superior<sup>483</sup>, y que el titular del máximo órgano de dirección debe ser funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas. Por lo que cabe concluir que las Entidades públicas empresariales podrán contar con funcionario personal o laboral de la Administración matriz (artículo 55.5 LOFAGE), y podrá tener personal propio de carácter laboral. El Gerente, titular del máximo órgano de dirección, de ser laboral, estará vinculado por contrato de alta dirección. En todo caso, la Ley se cuida de precisar que la determinación y modificación de las condiciones retributivas, tanto del personal directivo como del resto del personal, deberán ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno en los municipios de régimen común, y a la Junta de Gobierno, en el régimen de las grandes ciudades. Además, estarán sometidos a controles específicos sobre evolución de los gastos de personal y de la gestión de sus recursos humanos por las correspondientes concejalías, áreas u órganos equivalentes de la entidad local.

Con independencia de la forma de gestión del servicio público, tanto en el caso de los Organismos autónomos como de las Entidades públicas empresariales, cuando su

---

<sup>483</sup> Ejerciendo las funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de la entidad.

actividad implica el ejercicio de funciones que supongan la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o contemplen la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, corresponderá el ejercicio de estas funciones exclusivamente a funcionario público, en los términos que se establece en la ley de desarrollo de cada Administración Pública (artículo 9 EBEP).

Las sociedades mercantiles locales se rigen por el Derecho Privado, salvo aquellas materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación. Siendo los Estatutos de la sociedad, los que determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como de sus máximos órganos de dirección. En ningún caso, ni empleados, ni directivos, pueden disponer de facultades que impliquen el ejercicio de funciones de autoridad pública.

Como establece la Ley de Bases de Régimen Local, es el Pleno de la Entidad Local, el órgano competente para seleccionar la forma de gestión de un servicio; y en su caso, de la creación y constitución de sociedades mercantiles. El Pleno de la entidad, asumirá las funciones de Junta General, cuando el capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. El Alcalde y los Concejales, en una sesión plenaria ordinaria del pleno municipal, se constituyen en Junta General de Accionistas de la sociedad mercantil.

El personal al servicio de estas empresas públicas locales tiene una vinculación laboral con la empresa; pero no con el Ayuntamiento; salvo que opere *a posteriori*, una sucesión de empresa para rescatar el servicio. Este personal laboral tiene que haber superado un proceso selectivo previo; y la empresa pública debe haber previsto unas instrucciones internas de contratación de personal que respete ciertos criterios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

Nos vamos a encontrar con diferentes tipos de contratos; así como, distintas situaciones laborales y administrativas del personal. Por una parte, personal laboral con contrato laboral; por otra, puede que existan funcionarios del ayuntamiento matriz, que se encuentren prestando sus servicios mediante la figura de la *comisión* o *comisión de*

*servicios*; y, por lo tanto, adscritos a esa sociedad local, siéndoles aplicable el convenio colectivo de dicha empresa, al igual que al resto de los trabajadores laborales, mientras tanto dure su situación en dicho ente.

La estructura de los órganos de gobierno de la empresa municipal, aunque se trate de una Sociedad con un solo socio, se adapta a las previsiones generales de toda Sociedad mercantil, pues las disposiciones administrativas obligan a la constitución de los tres órganos distintos de dirección y administración, es decir, la Junta General, el Consejo de Administración y el Gerente. Así podemos distinguir:

- a. Por una parte, los máximos responsables que forman parte del Consejo de administración, como gerentes, consejeros delegados o secretarios del consejo de administración y, que están vinculados profesionalmente con la misma por contrato mercantil. Estos máximos responsables se rigen por lo establecido en los Estatutos Sociales de la entidad, por las directrices emanadas del órgano de administración y en su caso de la Junta General u órgano equivalente, por la legislación civil y mercantil que resultare de aplicación y, por último, por la voluntad de las partes.
- b. Y de otra, los máximos responsables distintos de los anteriores y, los directivos que estén vinculados profesionalmente por un contrato de alta dirección, conforme al Real Decreto 1382/1985, el cual regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, en cuanto que no se oponga a la legislación básica de régimen local, y por la voluntad de las partes; eso sí, con limitación en las indemnizaciones en caso de cese, al estar financiado con fondos públicos.

Por lo tanto y a modo de ejemplo, nos podemos encontrar con un consejero delegado y un secretario del consejo de administración con contrato mercantil; con personal directivo a modo de gerente y directores de área, que deberán estar previamente definidos en número y características en los estatutos, con contratos de alta dirección; con funcionarios del ayuntamiento adscritos a ese servicio en comisión de servicios en

la empresa pública; y el resto de personal, con contratos laborales y seleccionados éstos últimos teniendo en cuenta los criterios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

### **3.2. Altos cargos con vínculo de naturaleza mercantil.**

El primer estrato directivo estaría representado por los *altos cargos* con vínculo de naturaleza mercantil. A este primer estrato directivo, dado su peculiar vínculo, se le aplica en sus relaciones con la entidad local el Derecho mercantil; o civil, en su caso. La característica principal de estos órganos directivos, sean unipersonales o colegiados, es que representan a la entidad dependiente o sociedad pública frente a terceros, configurándose, asimismo, como órganos de actuación interna en cuanto que definen la política empresarial y programan sus objetivos.

La nota más característica es la temporalidad del cargo de administrador, cuya duración máxima se limita a seis años, aunque con posibilidad de reelección por el artículo 221 Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital<sup>484</sup>. El nombramiento de los administradores corresponde a la Junta general, y cuando los estatutos establezcan solamente el número mínimo y el máximo de Administradores, también corresponde a la Junta general la determinación del número de administradores, sin más límites que los establecidos por la ley –artículo 211 TRLSC–.

El cese de los administradores se puede producir, tanto por destitución, que puede ocurrir en cualquier momento; como, por dimisión del administrador, que es considerado, como un acto jurídico unilateral, sobre el cual, ha de informar a la entidad o sociedad pública local.

Conviene en todo caso precisar, que aquí entendemos por sociedades públicas las participadas mayoritariamente por capital público; sin perjuicio de que, según el

---

<sup>484</sup> Disponible en WWW: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1054](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1054) [Consulta: 3 junio 2015]

Derecho Comunitario, también tendrían tal carácter las empresas en las que los poderes públicos ocupan una posición dominante.

Este personal directivo *alto cargo* de estas organizaciones está excluido expresamente del ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET, en adelante). El artículo 3.1 ET excluye del ámbito laboral, en su apartado “a) *la relación de servicio de los funcionarios públicos, que se regulará por el Estatuto de la Función Pública, así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones locales y las entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias*”, y en apartado “c) *la actividad que se limite, pura y simplemente, al mero desempeño del cargo de consejero o miembro de los órganos de administración en las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad y siempre que su actividad en la empresa sólo comporte la realización de cometidos inherentes a tal cargo*”.

De ello, podemos deducir que el ET excluye de su regulación, y en consecuencia del ámbito laboral, tanto la relación de los miembros del consejo rector de los Organismos autónomos y entidades públicas empresariales (apartado a); como también, a los administradores de sociedades mercantiles (apartado c).

La única excepción a esta norma la encontramos en aquellos supuestos en los que, además de ejercerse un cargo de administrador, el sujeto en cuestión desarrolla también, otras funciones en la misma empresa pública; y que éstas merecen la calificación de laborales ordinarias, cuya regulación sí está sujeta al ET, y que son distintas de las del desempeño del cargo de administrador.

Sin embargo, cuando las funciones adicionales a las de administrador *ejecutivo* son las propias de alta dirección y gerencia de la sociedad —en lugar de las de una relación laboral ordinaria—, la jurisprudencia mayoritaria entiende que la relación laboral como alto directivo queda absorbida por la relación mercantil como administrador.

### 3.3. La relación laboral especial de alta dirección y el artículo 13 EBEP.

Partiendo de lo anterior, hemos de indicar, que las leyes administrativas que regulan las relaciones profesionales en la Administración Pública, han remitido, en no pocas ocasiones, la regulación normativa del personal directivo al ámbito de aplicación de las relaciones laborales, siguiendo una línea de flexibilización de las relaciones de empleo en las organizaciones públicas, una de cuyas manifestaciones, es precisamente la inclusión del régimen jurídico de los directivos públicos profesionales en el ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo.

En el ordenamiento laboral, el personal directivo, se contempla como una relación laboral de carácter especial, al amparo del artículo 2 ET; este precepto considera expresamente como tal, la del personal de alta dirección no incluido en el artículo 1.3.c) ET. Esta relación laboral de carácter especial es regulada por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, el cual explicita, la relación laboral de carácter especial del personal de Alta Dirección (en adelante DPAD)<sup>485</sup>. Son considerados personal de alta dirección, según el artículo 1.2 del RD:

*“aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la Empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la Entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad”.*

En cualquier caso, no se considera personal de alta dirección a estos efectos *“la actividad que se limite, pura y simplemente, al mero desempeño del cargo de consejero o miembro de los órganos de administración en las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad y siempre que su actividad en la empresa sólo comporte la*

---

<sup>485</sup> Disponible en WWW: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-17006](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-17006) [Consulta: 3 junio 2015]



*realización de cometidos inherentes a tal cargo.*”, que como ya hemos indicado, ésta se correspondería con los órganos superiores o altos cargos de naturaleza mercantil.

La noción de alta dirección tiene dos características fundamentales:

- Una: Ejercicio de un poder correspondiente al núcleo organizativo de la empresa. Estas facultades otorgadas deben corresponderse con aspectos trascendentales de la actividad de la empresa y sus objetivos.
- Dos: Autonomía y responsabilidad total sobre sus actos.

Por lo tanto, consideraremos personal de Alta dirección a aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa y a sus objetivos generales, con autonomía y plena responsabilidad, sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la Entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad (artículo 1 DPAD).

La norma básica del empleo público, artículo 13 primer párrafo EBEP, permite establecer diferentes regímenes jurídicos para el personal directivo y, entre ellos, el régimen laboral. Aún más, este mismo precepto en su apartado cuarto, establece la exclusión del personal directivo de la materia objeto de negociación colectiva y expresamente dispone que cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral, éste estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, remitiendo con ello su regulación a una norma del derecho del trabajo.

En consecuencia, podemos afirmar que la Administración competente –y, entre ellas, la Administración local–, puede determinar el régimen jurídico específico del personal directivo y, entre ellos, con todas las salvedades que hemos visto en los epígrafes anteriores, el régimen laboral que deberá, en este caso, someterse a la relación laboral de carácter especial, conforme establece el artículo 2 ET.

La alta dirección se configura como una relación laboral especial excluida, en principio, del ámbito de aplicación del Estatuto laboral por el artículo 2.1.a) ET. Su régimen jurídico está recogido en el Real Decreto 1382/1985 y, conforme establece su artículo 3, esta relación laboral especial se rige por libre voluntad de las partes, sin perjuicio de las normas de carácter imperativo del DPAD, y del propio ET por remisión del mismo. Con carácter subsidiario resulta de aplicación la legislación civil y mercantil. No es derecho supletorio aplicable al contrato de alta dirección el Convenio Colectivo, ya que éste se negocia teniendo como destinatario al personal laboral común y respetando en su elaboración el contenido mínimo que fija el ET. Ahora bien, sí se admite que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pacten a su remisión; en este sentido, cabe citar el fundamento jurídico 4º de la Sentencia núm. 576/2008, de 24 noviembre, del TSJ Baleares<sup>486</sup>.

Se trata, por lo tanto, de una relación que, pese a su naturaleza laboral, se halla más próxima a la contratación civil, inspirada en la libre autonomía de la voluntad y en el principio de igualdad de partes, ya que al alto directivo se le presumen conocimientos que lo sitúan en una posición *no inferior* a la del empresario, y que justifican un tratamiento, alejado del carácter tuitivo del ET.

A consecuencia de esta especial naturaleza, la regulación del alto directivo presenta unas particularidades propias respecto de la relación laboral común en relación al régimen de indemnizaciones por extinción contractual y a la especialidad de la extinción del contrato por desistimiento.

El régimen jurídico regulado en la DPAD no establece diferencia alguna en su aplicación; no distinguiendo entre empresa de titularidad pública o privada en su aplicación. La norma no prevé diferencias en cuestiones tan importantes como son las relacionadas con los poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, las relativas a los objetivos generales de la misma, la autonomía y plena responsabilidad.

---

<sup>486</sup> Nos referimos al régimen jurídico genérico de la alta dirección; como veremos posteriormente, el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, introduce unos mínimos de derecho necesario en materia retributiva e indemnizatoria que priman sobre los dispuestos en el DPAD para los directivos públicos.

Pero este artículo no establece ninguna distinción entre el régimen a aplicar al personal de alta dirección de la empresa privada o de empresa pública; lo que ha producido, por un lado, una importante actividad jurisprudencial; y por otro, un fuerte debate sobre la viabilidad de esta figura en las Administraciones Públicas.

Antes de la aprobación del EBEP, cuando no existía una norma legal especial, la calificación de la relación del directivo público como de alta dirección en las empresas públicas, dependía de la acomodación del cargo a las previsiones del artículo 1.2 LPAD<sup>487</sup>. Estas notas características en la calificación directiva pública, dependía de: la relación de confianza, fundamento último del contrato de alta dirección; de su poder de decisión en la empresa pública; de que las facultades de los directivos eran distintas a las del trabajador ordinario; así como también, por su dependencia directa de los órganos de gobierno.

Uno de los primeros pronunciamientos del Tribunal Supremo se produce con la Sentencia de 2 de abril de 2001. En esta sentencia, se cuestionaba la naturaleza de alta dirección de los contratados como titulares en los órganos de dirección de los centros sanitarios de las instituciones sanitarias del Instituto Nacional de la Salud. El TS consideró que no cabía exigir la concurrencia de los requisitos del artículo 1.2 DPAD, ya que existía una previsión específica de este tipo de contrato en una norma con rango de ley. La Ley 30/1999, de 5 de octubre, de selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud, que expresamente preveía la cobertura del puesto por personal de alta dirección en su DA 10ª. De exigirse la concurrencia de los requisitos del artículo 1.2 DPAD para calificar el contrato de alta dirección se vaciaría de contenido una norma de rango legal dejándola sin efecto.

Con la aprobación del EBEP disponemos, por fin, de una norma legal que cualifica las relaciones de alta dirección con carácter general en el ámbito de las Administraciones. El artículo 13 EBEP contempla específicamente el personal directivo; y si la norma específica de cada Administración (estatutos, organigrama...) determina qué puestos -o

---

<sup>487</sup> Podemos destacar la Sentencia núm. 178/2007, de 28 de febrero, del TSJ Madrid; Sentencia núm. 2013/2010, de 23 de abril, del TSJ Galicia y Sentencia núm. 508/2008, de 24 de octubre, del TSJ Baleares, estas últimas referidas a personal directivo de empresas públicas (televisiones).

qué funciones- son de alta dirección, habrá que calificarlas como tal, aunque no concurren los requisitos previstos en el DPAD para el contrato de alta dirección. De esta forma, prevalece el criterio formal de calificación, definición de cargo como alta dirección en la correspondiente norma administrativa específica, sobre el criterio material, comprobación de las características incluidas en el artículo 1.2 DPAD.

De la interpretación conjunta de los artículos 13 EBEP y 1.2 DPAD se desprende que el RD de Alta Dirección es aplicable a las relaciones laborales especiales de alta dirección, aunque su concepto se ve necesariamente ampliado por la redacción del artículo 13 EBEP. Es suficiente con que la Administración Pública califique una función como directiva, o atribuya a un determinado titular de un puesto de trabajo la condición de directivo, para que nos encontremos ante *personal directivo*, aunque éste no reúna los requisitos del RD de Alta Dirección.

Pero es más, atendiendo al principio de jerarquía normativa, el EBEP es una norma con rango de ley y puede modificar y ampliar el contenido de una norma subordinada, como es el RD 1382/1985; siendo por tanto admisible que se amplíen los sujetos recogidos en este Real Decreto a personas que no estarían comprendidas en el mismo. Y, también, el artículo 2.1.c) ET extiende el concepto de relación laboral de carácter especial a “*cualquier trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una ley*”, y esto es lo que ha hecho, respecto del personal directivo de carácter laboral al servicio de las administraciones públicas el EBEP.

Sin embargo, es preciso advertir que la aplicación de este concepto no es automática, sino que requiere la concurrencia de las siguientes características: en primer lugar, el artículo 13 EBEP, sólo será aplicable a las entidades incluidas en su ámbito de aplicación, es decir, a las comprendidas en el artículo 2 EBEP; consecuentemente, quedan excluidas de su ámbito de aplicación las sociedades mercantiles públicas y fundaciones del sector público.

Esta exclusión viene determinada por la DA 5ª EBEP que bajo la rúbrica *aplicación de este Estatuto a organismos reguladores*, da un paso más en la delimitación de su ámbito de aplicación al disponer que “*lo establecido en el presente Estatuto se aplicará a los organismos reguladores de la disposición adicional décima, 1 de la Ley 6/1997, de 14*

*de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en la forma prevista en sus leyes de creación”.*

En segundo lugar, la DA 1ª EBEP, bajo la rúbrica *ámbito específico de aplicación*, se aparta del concepto de Administración Pública para referirse al más amplio de *sector público*. Nos aclara que “*los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica*”.

El criterio expuesto, por lo demás, viene avalado por la doctrina científica, que se ha ocupado de determinar la naturaleza jurídica de las fundaciones del sector público. Pese a la vocación de universalidad del EBEP, quedan fuera de su ámbito de aplicación las sociedades y fundaciones del sector público que son entidades privadas. Especialmente cualificado resulta, en este mismo sentido, el Informe de la Comisión de expertos constituida para el estudio y preparación del EBEP<sup>488</sup>, que se refiere a las sociedades o fundaciones del sector público como *entidades de naturaleza jurídica privada*, y propone la aplicabilidad del EBEP tanto a las Administraciones y organismos públicos como a las fundaciones del sector público y sociedades mercantiles públicas en determinados supuestos. Esta propuesta no fue finalmente acogida por el legislador, lo que ha generado diversas críticas por parte de la doctrina, como la realizada por SÁNCHEZ MORÓN<sup>489</sup>, razón por la cual no habría razón para incluir en el ámbito de aplicación del EBEP las fundaciones del sector público estatal, con la única salvedad establecida en su DA 1ª, esto es, aplicación de los principios contenidos en sus artículos 52, 53, 54, 55 y 59.

Consiguientemente, las Sociedades Mercantiles y las Fundaciones del Sector Público Estatal no podrán utilizar el artículo 13 EBEP para calificar sus contratos como de alta dirección, si bien podrán argumentar la existencia de un concepto flexible de alta dirección en las Administraciones Públicas, e incluso citar por analogía el EBEP,

---

<sup>488</sup> INAP (2005), “Informe de la Comisión para el Estudio...”, *ob. cit.*, pág. 27.

<sup>489</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (2007), “Consideraciones generales sobre el Estatuto Básico del Empleado Público”, en *Justicia Administrativa: Revista de derecho administrativo*, núm. 36, pág. 5-24.

indicando que aun no siendo directamente aplicable, refleja el reconocimiento por el legislador de las peculiaridades de la alta dirección en la Administración. Como hemos adelantado, el artículo 13 EBEP no contiene una definición de alta dirección en las Administraciones Públicas, sino que remite a la norma específica de cada Administración, lo que implica, la necesaria existencia de una norma particular<sup>490</sup>. Norma ésta, que puede estar contenida en los estatutos o, a través, del organigrama que catalogue los puestos como de alta dirección.

### **3.4. Particularidades de los contratos de alta dirección y contratos mercantiles en su aplicación a entidades vinculadas o dependientes de las corporaciones locales.**

#### **3.4.1. Clasificación de las entidades vinculadas o dependientes de las Corporación local.**

La primera de las medidas de ajuste que introduce la reforma de la LRBRL de manera general, y que afecta al sector público de todas las entidades locales territoriales, es la necesidad de que sus entes instrumentales sean clasificados, de modo que sus Consejos de dirección y las retribuciones de sus directivos no superen los límites que la propia

---

<sup>490</sup> Como ejemplos, podemos destacar el RD 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los Estatutos del Consorcio de Apoyo para la Investigación Biomédica, los Estatutos de la Compañía Nacional de Danza, como centro de creación artística del Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música, aprobados por Orden CUL 1993/2010, de 21 de julio, Estatutos de Red.es, aprobados por el RD 164/2002, de 8 de febrero y modificados por RD 351/2011, de 11 de marzo, Estatutos de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre, aprobados por el RD 1114/1999, de 25 de junio, por el que se adapta la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se aprueba su Estatuto y se acuerda su denominación como Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, modificado por RD 199/2009, de 23 de febrero, por el que se modifica el Estatuto de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, entre otros.

norma marca. La Ley 27/2013 añade una nueva Disposición Adicional Duodécima de la LRBRL que regula la clasificación de los entes dependientes<sup>491</sup>.

Conforme establece la disposición adicional duodécima de la LRBRL, corresponde al Pleno de la Corporación local la clasificación de las entidades vinculadas o dependientes de la misma que integren el sector público local en tres grupos, a saber, 1º, 2º y 3º, atendiendo a las siguientes características: volumen o cifra de negocio, número de trabajadores, necesidad o no de financiación pública, volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad.

El ente instrumental debe ser categorizado en uno de los tres grupos que la norma ofrece, tras la evaluación por parte de la entidad local creadora, de los criterios señalados que deben fundamentar su inclusión en el grupo adecuado. Sin embargo, la disposición no nos ofrece parámetros numéricos concretos, que nos indiquen de manera automática la clasificación en uno de estos tres grupos, ni prioridad en cuanto a la elección del criterio o criterios que han de decidirla; por lo que, es necesario, hacer una motivación adecuada del acuerdo de clasificación y de los criterios en los que se basa la entidad local para la asignación del grupo, ya que de ello se derivan consecuencias de contenido económico, al permitirse, según el grupo, mayor número de miembros en el Consejo de dirección y mayores retribuciones para los directivos. La clasificación en uno u otro grupo determinará el nivel en que la entidad se sitúa a efectos de:

- a. Número máximo de miembros del consejo de administración y de los órganos superiores de gobierno o administración de las entidades, en su caso.
- b. Estructura organizativa, con fijación del número mínimo y máximo de directivos, así como la cuantía máxima de la retribución total, con determinación del porcentaje máximo del complemento de puesto y variable. Debemos destacar que la Ley de Presupuestos Generales del

---

<sup>491</sup> Disposición adicional duodécima redactada por el número treinta y siete del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Estado para el año 2015 no ha fijado ningún tope en la retribución total de los directivos locales.

El número máximo de miembros del Consejo de administración y de los órganos superiores de gobierno o administración de las entidades clasificadas, no podrá exceder de:

- 15 miembros en las entidades del grupo 1.
- 12 miembros en las entidades del grupo 2.
- 9 miembros en las entidades del grupo 3.

Para justificar la atribución elegida, es posible acudir por analogía a la regulación estatal, algo más específica que la local en esta materia<sup>492</sup>, y a la interpretación que de ella han realizado los distintos entes que ya la han aplicado para clasificar el sector público estatal, o acudir a la escasa regulación de la norma local con definiciones o declaraciones de otras entidades, que puedan dar contenido al mandato del legislador recogido en la Disposición adicional 12ª LRBRL, como los incluidos en las recomendaciones de la UE<sup>493</sup>.

### **3.4.2. Régimen de retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección.**

La segunda gran medida de ajuste vigente desde el 31 diciembre 2013 está orientada a la limitación en materia retributiva, tanto de los contratos mercantiles, como los de alta dirección; y afecta de manera general, al sector público de todas las entidades locales territoriales.

---

<sup>492</sup> En el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo se diferencia entre los criterios a aplicar a los OA y los aplicables a entes distintos de estos, indicando así mismo que existe un orden de prelación entre ellos.

<sup>493</sup> En este sentido, la Comisión Europea en su Recomendación C (2003) 422 aprobada el 6 de mayo de 2003 señalaba que una microempresa es aquella que tiene menos de diez trabajadores y un volumen de facturación anual inferior a dos millones de euros o un activo total inferior a dos millones de euros; una pequeña empresa es la que tiene un máximo de 49 trabajadores y un volumen de facturación o total de activo inferior a diez millones de euros; y las medianas empresas son las que tienen menos de 250 trabajadores y un volumen de facturación inferior a cincuenta millones de euros o un activo menor a 43 millones de euros. Mientras tanto, las grandes empresas son aquellas que sobrepasan estos parámetros.



La Disposición adicional duodécima LRBRL, redactada conforme el número treinta y siete del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce limitaciones a los derechos retributivos de los directivos locales. Tanto los contratos mercantiles como los de alta dirección suscritos por una entidad del sector público local han dejado de regularse en materia retributiva exclusivamente por la voluntad de las partes. Así, los contratos de alta dirección se regirán por la voluntad de las partes con las limitaciones contenidas en la LRBRL, y a falta de desarrollo expreso para las administraciones locales, por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en aquello que les sea de aplicación. Por su parte, las retribuciones de los contratos mercantiles se regirán por la voluntad de las partes sujetos también a las limitaciones contenidas en la LRBRL.

Con anterioridad a la aprobación de la Ley 27/2013, la estructura retributiva de los directivos locales, sujetos tanto a contrato mercantil, como a contrato de alta dirección, se establecía libremente mediante pacto de las partes a la firma del contrato. Tras la reforma, se ha establecido una estructura retributiva en el ámbito del sector público local, en el que han de fijarse tanto la cuantía máxima de percepciones del directivo<sup>494</sup> como el porcentaje máximo que corresponde a retribución por puesto y a retribuciones variables, en la forma que define el apartado primero de la disposición adicional 12ª LRBRL.

El régimen de retribuciones de los contratos mercantiles o de alta dirección que suscriban los entes, consorcios, sociedades, organismos y fundaciones que conforman el sector público local, tras la reforma se ha visto modificado. La reforma establece una limitación general a la libertad de estas entidades locales para fijar los salarios de sus directivos; a tal fin, la norma clasifica las retribuciones de los directivos con contratos mercantiles o de alta dirección, exclusivamente, en básicas y complementarias.

---

<sup>494</sup> Para el cómputo de esa cantidad ha de tenerse en cuenta que en ese límite máximo también se incluyen las retribuciones en especie.

Las retribuciones básicas se establecen según las características de la entidad e incluyen la retribución mínima obligatoria asignada a cada máximo responsable o directivo contratado.

Las retribuciones complementarias comprenden, por un lado, un complemento de puesto, que retribuye las características específicas de las funciones o puestos directivos; y, de otro, un complemento variable, que remunera la consecución de unos objetivos previamente establecidos.

La concreción que hace la norma básica tras la reforma de la estructura retributiva de los altos directivos en el sector público local no es una cuestión de mera unificación, o clarificación de los conceptos salariales, sino que se ha ligado a la reforma laboral emprendida en los últimos años con la finalidad de racionalizar el gasto público de las Administraciones públicas, también de las administraciones locales, y de sus entidades dependientes.

La trascendencia del cambio radica en que con anterioridad a la aprobación de la ley 27/2014, al no existir una norma específica de las Administraciones Públicas que contemplara el régimen de la alta dirección, exceptuando el artículo 13 EBEP, que se remitía al DPAD, las indemnizaciones se fijaban atendiendo a las reglas del DPAD, es decir, conforme al salario del alto directivo (artículo 11.1 y 2 DPAD). En consecuencia, el cálculo de las indemnizaciones había de tomar como base de cálculo todas las retribuciones salariales percibidas anualmente, fueren en metálico o en especie, fijas o variables, sin distinción.

La Ley 27/2013 limita estas indemnizaciones de los directivos públicos locales, tomando como premisa la definición de una estructura retributiva uniforme, eliminando así los problemas que se suscitaban; tanto respecto a las retribuciones por objetivos –variables–, como a las retribuciones en especie. Respecto a las retribuciones en especie, que en su caso se pudieran percibir, computarían a efectos de cumplir los límites de la cuantía máxima de la retribución total.

La cuantía máxima de la retribución total de los directivos locales sujetos a régimen mercantil o laboral de alta dirección no podrá superar los límites fijados anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado; sin embargo, desde la aprobación de la reforma, ninguna ley de presupuestos ha establecido estos límites; tampoco está prevista en el proyecto de presupuestos de 2016, a diferencia de los cargos electos locales para los que sí se han fijado unos límites máximos. En este momento, septiembre de 2015, todavía se desconoce el límite máximo de las retribuciones de los directivos locales; sin embargo, en caso de establecerse, a la vista de las retribuciones del directivo local, se podría modificar el acuerdo plenario en el que se fijen las retribuciones del directivo público en el ejercicio posterior en el que se determine el límite de retribuciones por la Ley de presupuestos del Estado. Por lo que a pesar de la necesidad y urgencia en la reforma de la legislación básica local para limitar los sueldos de los directivos públicos locales sujetos también a regímenes jurídicos distintos al administrativo, todavía no ha sido posible su aplicación ya que no ha sido fijada en la Ley estatal de presupuestos.

Las retribuciones que perciban los miembros de los citados órganos se recogerán anualmente en la memoria de actividades de la entidad. Sin perjuicio de la publicidad legal a que estén obligadas, las entidades incluidas en el sector público local difundirán a través de su página web la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, incluyendo los datos y experiencia profesional de sus miembros.

Por último, la extinción de los contratos mercantiles o de alta dirección no generará derecho alguno a integrarse en la estructura de la Administración Local de la que dependa la entidad del sector público en la que se prestaban tales servicios, fuera de los sistemas ordinarios de acceso.

### **3.4.3. Indemnizaciones por razón extinción contrato mercantil y de alta dirección local.**

En relación a las indemnizaciones por extinción de los contratos mercantiles y de alta dirección en el sector público, hay que atenerse a la regulación introducida en el año 2012 por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado

laboral<sup>495</sup>. Esta norma en la disposición adicional octava regula las especialidades de los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público, de aplicación parcial a las entidades locales. En lo que afecta al sector público local son de aplicación las limitaciones de las indemnizaciones establecidas en la ley en caso de extinción de estos contratos, siendo nulas de pleno derecho las cláusulas de los contratos mercantiles o de alta dirección que incluyan previsiones distintas a las establecidas en la norma, estableciendo incluso efectos retroactivos ya que las indemnizaciones de estos contratos, cualquiera que sea la fecha de su celebración, se regirán por esta norma.

La extinción, por desistimiento del empresario (la entidad instrumental local) de los contratos mercantiles y de alta dirección, del personal que preste servicios en el sector público local, cualquiera que sea la fecha en que se produzca, únicamente dará lugar a una indemnización no superior a siete días por año de servicio de la retribución anual en metálico, con un máximo de seis mensualidades.

Para el cálculo de esta indemnización se tendrá en cuenta la retribución anual en metálico que en el momento de la extinción se perciba como retribución fija íntegra y total; excluidos los incentivos o complementos variables, si los hubiera.

Establece también esta disposición adicional que no tendrán derecho a indemnización cuando el contrato se extinga por desistimiento del empresario y el cesado sea funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, o sea, empleado de entidad integrante del sector público estatal, autonómico o local con reserva de puesto de trabajo.

En todo caso, el desistimiento deberá ser comunicado por escrito, con un plazo máximo de antelación de quince días naturales. En caso de incumplimiento del preaviso mencionado, la entidad deberá indemnizar con una cuantía equivalente a la retribución correspondiente al periodo de preaviso incumplido.

---

<sup>495</sup> Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Disponible en WWW: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9110](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9110) [Consulta: 06 junio 2014]

Las condiciones de la jornada, horarios, fiestas y permisos, así como las vacaciones, serán fijadas en las cláusulas del contrato, en cuanto que no configuren prestaciones a cargo del empleado que excedan notoriamente de las que sean usuales en el ámbito profesional correspondiente.

#### **4. La provisión de los puestos directivos locales: algunas propuestas.**

La Constitución establece un verdadero estatuto ineludible para todos los funcionarios y empleados que prestan servicios profesionales en las administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo que les une a la Administración. Las notas principales de este estatuto constitucional, establecidos en los artículos 103 apartados 1 y 3 y 23.2 CE, son el derecho fundamental de acceso de acuerdo a los principios de igualdad, sujeto a los requisitos que determinen las leyes; y los principios de mérito y la capacidad; la garantía de imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas; y objetividad y eficacia en la actuación en la Administración pública. Sin embargo, la legislación básica excluye al personal directivo como una clase de personal de las Administraciones públicas.

Para poder aproximarnos al estudio de la provisión de los puestos directivos en el ámbito local, en primer lugar, debemos considerar que su regulación se encuentra tanto en las leyes de función pública como, sobre todo, en las normas de organización administrativa; y, en segundo lugar, debemos consultar no sólo la legislación básica de régimen local o de empleo público, sino también la normativa autonómica que resulte de aplicación, ya que la normativa básica en ocasiones remite a la normativa autonómica para el desarrollo de los preceptos básicos.

Todavía hoy, como ha señalado la doctrina, las leyes de organización llevan la delantera a las de empleo público en la regulación directiva<sup>496</sup>. Por extraño que pueda resultarnos, son estas leyes de organización las que recogen en la práctica el régimen para el acceso a los puestos directivos, incluso después de la aprobación del EBEP. No ha sido, pues, la normativa básica de empleo público la que ha regulado de forma uniforme el acceso y cese en los puestos directivos en los municipios españoles.

Concretamente en la administración local, ha sido la legislación básica de régimen local, constituida por la LRBRL, la encargada de regular las formas de acceso, ejercicio y cese de los *titulares de los órganos directivos*, en aquellos municipios de gran población. Tras la aprobación del EBEP, a pesar de la innovación que ha supuesto la regulación de esta figura en una norma de empleo público, lo cierto es que, para determinar el régimen jurídico aplicable al directivo local, debemos seguir acudiendo a las legislación básica de régimen local, y a la legislación en materia de entidades locales en aquellas Comunidades Autónomas con competencias en la materia, así como su regulación en materia de empleo público, sin olvidar, la capacidad de autoorganización de cada entidad local a través de sus propios reglamentos organizativos. Una vez determinado el régimen jurídico, a falta de un estatuto aplicable a los directivos públicos en su conjunto, las administraciones locales podrán acudir tanto a normas del derecho público como del derecho privado, para determinar las condiciones concretas de la relación entre el directivo y la Administración local según las posibilidades que establezcan las normas de organización locales.

El conjunto de esta dispersión normativa, ha contribuido a la indefinición del rol del directivo en el ejercicio de sus funciones directivas en las organizaciones locales, colisionando en sus funciones con los electos locales; también, ha propiciado la generalización del libre nombramiento político para la provisión de los puestos directivos locales, estableciéndose como sistema *habitual*; y, por lo tanto, el acceso y ejercicio de la actividad directiva y el cese en la misma.

---

<sup>496</sup> Por todos, PALOMAR OLMEDA, A. (2006), “El modelo de directivos públicos en la Administración General del Estado (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2005)”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año. XVI, núm. 700, págs. 8 a 10.

Por increíble que parezca y a pesar de más de 30 años de discurso modernizador no existe un sistema para el nombramiento de los directivos en nuestras administraciones locales, y sigue dejándose en manos de la discrecionalidad de los electos locales y órganos superiores en las grandes ciudades la provisión de los puestos situados en el vértice de las estructuras administrativas locales. Incluso tras el Estatuto básico ni siquiera en el supuesto del nombramiento de los titulares de la dirección burocrática se concreta un procedimiento en el artículo 13 EBEP, por lo que el nombramiento del directivo público profesional, también puede ser discrecional y por ello, político o cuasipolítico.

Ante esta situación, la Instrucción del Ministerio de Administraciones Públicas sobre la aplicación del Estatuto básico en el ámbito de la Administración Local<sup>497</sup> razona que el *personal de designación política* no debe identificarse con quienes son nombrados por el procedimiento de libre designación, incluidos los funcionarios con habilitación de carácter estatal, ya que ésta es una forma de provisión de puestos de los funcionarios de carrera, no una clase de personal.

Dentro de este confuso régimen jurídico, el sistema dominante en la provisión de puestos directivos locales ha sido y sigue siendo la libre designación, solución que, si no se acompaña de otros factores, puede convertirse en un sistema perverso. El libre nombramiento de los titulares de los órganos directivos locales se asienta preferentemente sobre la base de la discrecionalidad, y así lo ha puesto de relieve reiteradamente la jurisprudencia; no tiene por qué considerar los criterios profesionales en la elección; y representa, en suma, la aplicación del conocido *spoil system* para la designación de directivos públicos, preferentemente entre funcionarios de carrera. Esta realidad, creemos que se contradice con los principios inspiradores de la modernización

---

<sup>497</sup> Instrucción del Ministerio de Administraciones Públicas por la cual se aprobaron los “Criterios para la aplicación del estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración Local”. Disponible en WWW: [http://www.seap.minhap.es/web/areas/funcion\\_publica/estatutobasico/criterios](http://www.seap.minhap.es/web/areas/funcion_publica/estatutobasico/criterios) [Consulta: 14 agosto 2014]

de las Administraciones Públicas previstos por las organizaciones internacionales y utilizadas en otros países de nuestro entorno.

Sin embargo, los Ayuntamientos deben prepararse para atender las demandas ciudadanas de principios de siglo XXI, superando los mecanismos de control meramente formales y que no resuelven los problemas, para convertirse en una administración abierta a la información y al conocimiento. Deben ser capaces de relacionarse con sus ciudadanos y con las demás Administraciones y actuar en un entorno altamente cambiante.

Tras el diagnóstico de los problemas más usuales identificados en la dirección local; tanto en el funcionamiento de las Entidades Locales, como en el contexto de su administración pública; aportamos un abanico de posibles soluciones, que se podrían implementar, si concurre la voluntad de mejorar la dirección pública en nuestras corporaciones locales.

La discusión en torno al sistema de provisión de puestos directivos está centrada en la conveniencia, por una parte, de promover la cobertura mediante la utilización exclusiva del mercado interno de las Administraciones, la función directiva pública se nutre exclusivamente de personal funcionario *–modelo cerrado–*; por otra parte, si se realiza mediante la incorporación de profesionales del sector privado *–modelo abierto–*; o, por esta otra, si se cubren los puestos directivos a través de *sistemas mixtos*, que recurran indistintamente a uno u otro mercado en la búsqueda del aspirante más adecuado con independencia de su vinculación previa o no al empleo público.

En la provisión de los puestos directivos entre funcionarios de carrera en las administraciones locales, se produce una dicotomía entre el acceso a través de grupos de titulación y/o cuerpos *–modelo cerrado–* y, una carrera administrativa a través de puestos de trabajo *–modelo abierto–*, en el que los puestos directivos se sitúan en el vértice de la organización administrativa. En esta situación se entiende que los conocimientos y aptitudes exigidos para la entrada al cuerpo no son los específicos para la ocupación de un determinado puesto directivo, por lo que se tiende a extender la



discrecionalidad en los sistemas de provisión de los puestos directivos; esto hace, que las reglas que rigen para los directivos locales no se ajusten a las normas aplicables al resto de los directivos públicos de niveles inferiores. De ello deriva la preferencia de la lógica del modelo cerrado sobre el modelo abierto en los sistemas de provisión de los puestos directivos político administrativo en nuestras administraciones locales.

Como señala el profesor VILLORÍA<sup>498</sup>, si se busca profesionalizar la función directiva, ésta ha de regirse por criterios profesionales, y de experiencia e idoneidad, mediante una selección específica para directivos que cumplan con los requisitos previamente definidos para el puesto.

La complejidad de la gestión local en la actualidad está produciendo cambios en la organización directiva de las entidades locales. Junto a los actores tradicionales en las administraciones locales, aparecen nuevos actores, que hacen que las funciones directivas de las organizaciones municipales no sean las mismas que las de hace unas décadas. La gestión local ya no es una gestión directa, se ha convertido en una gestión de redes, en la que participan tanto organizaciones dependientes de las entidades locales como empresas privadas que prestan los servicios públicos; esta gestión de redes, requiere de labor directiva de coordinación y control. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se han convertido en herramientas fundamentales en la gestión administrativa y con gran incidencia en el desempeño directivo de la organización local. Finalmente, los nuevos mecanismos de participación ciudadana introducidos tíbiamente por la legislación básica local para la toma de decisiones en los ámbitos locales también influyen en la dirección pública local.

Todas estas transformaciones nos hacen creer que es necesario un perfil directivo en las organizaciones locales; por un lado, que sea ajeno al perfil político puro de los miembros de la Junta de Gobierno Local; y, de otro, que ese perfil tenga más matices

---

<sup>498</sup> VILLORÍA MENDIETA, M. (2000), “La función directiva en las Administraciones Públicas”, en Villoría Mendieta, M. y Eloísa Del Pino (Dirs.), *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, pág. 282 - 293.

profesionales de los que tradicionalmente suelen ofrecer los empleados públicos. La falta de *altos cargos* en nuestras administraciones locales ha hecho que se haya incluido a los cargos eventuales vinculados en la dirección directiva local; sin embargo, creemos que el personal eventual local se sitúa mejor en el nivel directivo político local. Los criterios para su nombramiento y permanencia tienen que seguir teniendo un carácter estrictamente político; sin embargo, habiendo decaído la aplicación del artículo 176 TRRL, creemos que sus funciones deberían regularse en las normas de organización de las entidades locales y, como señalamos, insertadas en las funciones propias de la dirección política de la entidad.

Parece aconsejable apostar por un *modelo de manager político* que responda a dos necesidades en la gestión de nuestras entidades locales<sup>499</sup>: por un lado, contar con la confianza y empatía política de los órganos políticos, formados éstos por la Alcaldía y los miembros de la Junta de Gobierno local; y por otro, que sea un directivo profesional, por la necesidad de dominar tanto habilidades directivas, como conocimientos técnicos complejos y cambiantes.

Este modelo de manager político debería corresponderse con el nivel político profesional, y estar compuesto por gerentes y vicegerentes; tanto de la organización municipal, como de sus entidades dependientes y empresas públicas. Trasladándolo a la terminología de la legislación básica de las grandes ciudades *órganos directivos*, en los que consideramos que, por sus funciones, sólo cabrían coordinadores generales de área o concejalía además de los directores generales o similares que culminan la organización dentro de cada una de sus grandes áreas o concejalías. En estos casos, creemos que para la provisión de los puestos, puede seguir teniendo sentido la pervivencia del sistema de libre designación conforme criterios tanto políticos como profesionales.

Creemos que en estos perfiles se requiere poder nombrar a los mejores especialistas que, además, disfruten de confianza política y profesional de los directivos políticos, es

---

<sup>499</sup> LONGO, F., *et al.* (1999), *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

decir, el electo local. Creemos que estos especialistas pueden proceder de la propia organización local o de cualquier otra administración pública, e incluso de la empresa privada.

La provisión de estos puestos directivos debería llevarse a cabo a través de procesos formalizados de selección, con la participación de perfiles políticos del ayuntamiento y de asesores externos. Consideramos, además, que estos cargos no deben ser cesados de forma automática cuando concluyan sus superiores políticos, o se produzca un cambio de gobierno por la descapitalización de capacidades y conocimientos de las organizaciones locales. Proponemos que su cese se posponga por un plazo determinado, que permita que la transmisión de los asuntos a los nuevos cargos políticos, se realice en las mejores condiciones posibles. En ningún caso estos ceses deberían estar limitados por contratos blindados o por indemnizaciones.

Evidentemente, los habilitados nacionales, según la Ley 57/2003, quedarían al margen de todas estas reglas de juego. Es más, creemos que en este nivel de dirección pública, debería excluirse de los órganos directivos de las grandes ciudades; ya que sus funciones creemos son reservadas y no directivas; aunque la legislación básica los sitúa como órganos directivos, creemos que, por las peculiaridades de sus funciones reservadas, no realizan funciones propiamente directivas, sino legales y preceptivas en el funcionamiento local, y aunque ocupen puestos situados en el vértice administrativo de la organización local, esto no debería, por propia definición, equipararles en sus funciones a los directivos públicos profesionales de primer nivel.

Entendemos que los habilitados nacionales, al desempeñar funciones reservadas, no formarían parte de la dirección pública tal y como se entiende en este epígrafe y en el discurso de la reforma-modernización local. Consideramos conveniente no calificar a los órganos encargados del control de la estricta legalidad jurídica o contable-presupuestaria, como directivo de primer nivel con funciones de coordinación de los distintos departamentos. En la normativa vigente creemos se produce una paradoja funcional, los gestores son también garantes de la legalidad en nuestras administraciones locales, lo que puede llevar en casos extremos a situaciones de quiebra

técnica local o de corrupción, bajo las formas de cohecho, malversación de fondos públicos, etc.

Si la opción es sustraer del espacio político puro determinados puestos directivos que hoy en día son cubiertos por criterios de designación política creemos que la mejor solución sería considerar que el espacio de la dirección pública está compuesto por dos niveles o estratos: uno más cercano a la actividad estrictamente política, que debería contar con un perfil gerencial; y otro nivel directivo superior administrativo más alejado de los niveles políticos. Como correlativo se deberían establecer dos regímenes jurídicos diferenciados al menos en algunos aspectos, principalmente en el proceso de designación y sistema de cese, teniendo en cuenta la mayor o menor proximidad a los niveles políticos.

El modelo establecido en el Título X LRBRL permite que Coordinadores y Directores generales, que son los profesionales más cercanos a los electos locales, puedan nombrarse con unos márgenes razonables de discrecionalidad. Sin embargo, creemos que para el nombramiento de los directivos que ejercen funciones de carácter más ejecutivo o que están subordinados a los anteriores, el margen de discrecionalidad debería ser menor, también su cese, salvo que existan malos resultados en la gestión. Tendríamos así dos tipos de directivos públicos profesionales: a) los directivos públicos de *nivel superior* que se considerara que están más próximos a la política –coordinadores, gerentes, directores generales–; y b) los directivos públicos de *nivel intermedio* o de *nivel básico*, que están directamente subordinados a los anteriores; y aquellos funcionarios que realizan funciones reservadas en el ámbito local.

El resto de directivos públicos locales incluso el resto de titulares de órganos directivos en las grandes ciudades –distintos de coordinadores y directores generales– no conformarían este espacio directivo de primer nivel, rigiéndose por las normas generales de la función pública, entendiéndose que para la provisión de estos puestos directivos debería seguirse el concurso de méritos, entre el personal funcionario de la organización municipal y, todo ello, bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. En ningún caso estos puestos deberían definirse como puestos de libre designación y, por lo tanto,

creemos que no es conveniente, aplicar criterios políticos para el nombramiento de estos profesionales. Se reducirían así las enormes posibilidades abiertas tradicionalmente a la selección por *libre designación* para la dirección pública local burocrática, modelo que se demuestra una y otra vez, predominantemente politizado. La pertenencia a la función pública en este caso sería un mérito de gran importancia para el desempeño de estas concretas funciones directivas, por el conocimiento del entorno que presupone.

Establecer estos dos estratos directivos permitiría combinar, como medida de transición hasta que se implante un estrato directivo local específico para las entidades locales, dos modalidades para el cese de sus titulares: uno, discrecionalidad respecto al personal directivo superior vinculado directamente con los órganos de naturaleza política; y dos, el cese de los otros directivos, basado exclusivamente en los resultados de su gestión, con la articulación de un período temporal del desempeño de tres, cuatro o cinco años, en los que la remoción discrecional no cabría, y el titular del puesto directivo podría participar, una vez acabado el período, en la nueva convocatoria, valorándose obviamente, los resultados de su gestión.

Resumiendo, podemos esquematizar nuestra propuesta para mejorar la selección de los directivos públicos locales, según el tipo de dirección pública en que hemos clasificado los puestos directivos:

<b>Tipo de dirección</b>	<b>Tipo de Puesto directivo local</b>	<b>Selección propuesta</b>
<b>Dirección Política</b>	Cargos eventuales vinculados al gabinete del alcalde y con funciones de protocolo, relaciones con los medios de comunicación y asesoramiento político	Selección Política Extracción pública/privada
<b>Dirección profesional</b>	a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía. b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las	Selección Profesional Extracción pública/privada

	grandes áreas o concejalías.	
<b>Dirección burocrática y profesional</b>	a) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma. b) El Secretario general del Pleno. c) El titular de la asesoría jurídica. d) El interventor general municipal. e) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria. f) Direcciones de servicio. g) Direcciones de sección. g) Direcciones de negociado.	Selección Profesional Extracción pública sin perjuicio de las especialidades de los puestos directivos reservados a habilitados nacionales

El estrato directivo político profesional también puede estar abierto a profesionales del ámbito privado, ya que las concretas funciones directivas no están asignadas a ningún cuerpo funcional, lo que creemos justifica la ampliación de la extracción directiva a profesionales y especialistas del ámbito privado.

Al mismo tiempo, es necesario advertir que revisando los programas de los temarios de acceso a los cuerpos superiores de cualquier Administración Pública y los conocimientos que contienen –los cuales, han de ser demostrados, en el proceso de selección para el ingreso en la función pública– no garantizan que el candidato al puesto directivo, posea las competencias directivas necesarias. Por ello, debe potenciarse, para la provisión de los puestos directivos de primer nivel, la concurrencia en el candidato o candidata de conocimientos en materias como: el análisis de políticas públicas, la teoría de la organización –gestión directa y gestión de redes de organizaciones–, la planificación y el control, y finalmente, el conocimiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Proponemos, para la provisión de los puestos directivos de primer nivel un *sistema mixto*, en el que los mejores candidatos o candidatas puedan ser elegidos para desempeñar los puestos directivos en función de su perfil de competencias, la

experiencia acreditada y su calidad profesional. Modelo en el que sin duda la singularidad en la gestión pública y sus especiales requerimientos de capacidades, conocimientos y experiencia orientará la selección a favor de los profesionales de la propia Administración; sin embargo, la búsqueda de los más capacitados no puede permitir la exclusión de buenos candidatos por el hecho de no pertenecer a la función pública.

Es más, creemos que la función directiva profesional no puede plantearse como el último peldaño de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, como pasa por ejemplo en Francia. Un directivo aporta un *plus* de competencias que no tienen por qué poseer necesariamente los funcionarios públicos, aun cuando hayan demostrado ser excelentes profesionales en el desempeño del servicio público.

Finalmente, los criterios de profesionalidad en el nombramiento de los directivos públicos locales han de ser atravesados longitudinalmente por un cierto criterio de confianza o afinidad, que podría quedar englobado en el concepto de *idoneidad* y comprobable por medios objetivos, referida a la participación de las estrategias y filosofías de organización establecida por el departamento. No podemos perder de vista el hecho de que de lo que se trata es de poner en marcha políticas públicas democráticamente legitimadas; no sea que sustituyamos el tradicional peso de los cuerpos burocráticos por el peso de los cuerpos directivos.

Precisamente, motivado quizás por la crisis, son muchas las voces que abogan por la puesta en valor de los técnicos, de los especialistas; frente a los criterios partidistas y subjetivos que han dado fatales resultados en muchos casos. Esta tendencia, entendible en este momento histórico en que la crisis económica, se ha unido a una crisis de las instituciones públicas con múltiples casos de corrupción política y administrativa, no puede ser compartida por nosotros. Este razonamiento nuevamente nos conduciría a un *gobierno de tecnócratas* en nuestras entidades locales, contrario a los principios constitucionales democráticos que nos hemos dado. En caso contrario, podría llegarse a

*instaurar un sistema de mandarinato ciertamente antidemocrático*, en palabras de VILLORIA<sup>500</sup>, razón por la cual, hemos de señalar, la especial serenidad con que han de ser introducidas las modificaciones en las estructuras administrativas y, fundamentalmente en nuestras administraciones locales, aunque es urgente incidir, legislativamente, en la mejora de la regulación de la provisión directiva en las corporaciones locales, superando la politización en el nombramiento de sus titulares sin caer en un gobierno de tecnócratas locales.

Sea como fuera y superado el primer impulso de formación de los Ayuntamientos democráticos, no parece conveniente mantener el sistema de politización existente en la provisión del conjunto de titulares de órganos directivos, con independencia de su régimen jurídico aplicable, sea éste público o privado.

---

<sup>500</sup> VILLORÍA MENDIETA, M. (2000), “La función directiva en las Administraciones Públicas”..., ob. cit., pág. 284.







## **CAPITULO 8**

---

### **CONCLUSIONES GENERALES.**

Este trabajo de investigación, centrado en el análisis jurídico de la dirección pública local a través del estudio de su desarrollo normativo en la legislación básica de régimen local en materia administrativa y de función pública, nos ha permitido confirmar sustancialmente nuestra hipótesis de partida: la ausencia de un estatuto para los directivos públicos locales.

Para una mayor claridad en la exposición y con la finalidad de dar una visión de conjunto del proceso de análisis desarrollado se sigue la estructura de organización utilizada a lo largo de todo el trabajo, formulando las conclusiones a las que se ha llegado en los sucesivos y principales apartados del mismo.

## **1. Sobre los procesos de modernización de las administraciones y la dirección pública.**

**Primera.** Con la importación de las teorías de la nueva gestión pública se introduce la dirección pública como elemento central de los diferentes procesos de reforma y modernización de las Administraciones españolas.

**Segunda.** El tratamiento de la dirección pública en la historia de la Administración pública española, incluidas las organizaciones administrativas estatales, es más bien reciente. En España no hemos contado con una dirección pública estructurada en términos equiparables o similares a la de otros países de nuestro entorno cultural e, incluso actualmente, su regulación se recoge en normativa dispersa.

**Tercera.** La introducción de las nuevas técnicas de gestión pública y la necesidad de profesionalizar la dirección pública en nuestra legislación, se realiza en un primer momento a través de programas de formación, siendo su máximo exponente el *Diploma de directivos públicos*; no obstante, no tuvo ni éxito ni continuación en el tiempo, ya que, era prácticamente imposible formar directivos si previamente no se habían

institucionalizado estructuras directivas en el seno de las organizaciones administrativas.

## **2. Sobre los antecedentes constitucionales de la dirección local.**

**Primera.** El modelo local de organización del empleo público del Antiguo Régimen se fundamentó en la venta de los oficios públicos en España; el liberalismo decimonónico, instaura la ley del péndulo, según la cual, los vencedores en las elecciones locales ocupaban o designaban a todos los empleados públicos durante su mandato. Las luchas políticas en la España contemporánea se han manifestado en las distintas depuraciones realizadas en las entidades locales.

**Segunda.** De lo expuesto deducimos que la confianza es el elemento central que justifica la discrecionalidad en el nombramiento y, en consecuencia, en el cese de los servidores públicos, sistema ampliamente utilizado también para los nombramientos de los empleados que ocupan los puestos de vértice de las administraciones locales. El sistema político de la Restauración, en el que los partidos dinásticos se iban turnando en el poder de manera pacífica y pactada, se mantuvo vigente hasta la llegada de la República y con las dictaduras militares del siglo XX.

**Tercera.** Con la Constitución republicana de 1931, por primera vez en nuestra historia constitucional, se hace referencia expresa a la prohibición de *discriminación por razón de sexo* posibilitando con ello la igualdad de las mujeres en el acceso a las funciones públicas. Con la aprobación de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, por primera vez, se explicita el carácter nacional del Cuerpo de secretarios de la administración local.

**Cuarta.** Los levantamientos militares del siglo XX alimentaron la tendencia al corporativismo de los puestos directivos de la Administración. Durante el franquismo para ser *alto cargo* se requería pertenecer a un *cuerpo de élite* y tener una contrastada fidelidad a los postulados ideológicos del régimen. Como consecuencia surge un modelo directivo de base burocrática en el que la elección de los candidatos se debía

realizar entre funcionarios, aunque la designación seguía siendo más o menos libre, bajo criterios de estricta fidelidad política al régimen o confianza personal con aquel que realizaba el nombramiento. Sistema que permitía un cierto nivel de cualificación fruto de la autoselección realizada entre los propios altos cuerpos de funcionarios, llegado el momento de proponer al candidato a directivo público.

**Quinta.** Con la instauración del vigente sistema democrático la cuestión de la dirección pública no tuvo reconocimiento expreso en la Constitución de 1978. Durante los primeros años de vigencia constitucional tampoco tuvo reconocimiento normativo, asentándose la cultura de la confianza política en la selección o provisión del personal a ocupar los puestos de vértice de las estructuras locales. Promoviéndose la readaptación del modelo politizado, heredero del sistema político liberal español del siglo XIX y principios del XX, propenso a reproducir en el espacio local el asentamiento de una cultura clientelar en la ocupación de los puestos de vértice de las administraciones locales.

### **3. Sobre la regulación directiva: normas de organización o de función pública.**

**Primera.** La doble condición política y profesional de la dirección pública local sitúa la cuestión, que hemos intentado resolver en esta investigación y, en conocer si la dirección pública se ha regulado por medio de normas de organización o de empleo público. Las primeras, permiten más libertad para configurar una nueva organización del vértice de la estructura administrativa municipal si cambia el gobierno tras un proceso electoral. La auto-organización es una de las competencias políticas por excelencia en las corporaciones locales; sin embargo, si la dirección pública local se regula mediante normas de función pública, las estructuras directivas locales se hacen más impenetrables a los cambios políticos del gobierno local, favoreciéndose así la corporativización burocrática. Este asunto es el que subyace en el estudio de la dirección pública en las Administraciones locales. Ésta es la cuestión de fondo de esta investigación.

**Segunda.** El Estatuto Básico del empleado público (Ley 7/2007), encargado de la regulación del personal al servicio de la administración, también es aplicable a los empleados locales; sin embargo, omite al personal directivo como clase de personal al servicio de las administraciones. Su artículo 13 regula al *directivo profesional*, aunque, para poder ser aplicado, previamente cada administración pública debe determinar qué puestos deben ser calificados como directivos profesionales en su estructura organizativa. La norma por excelencia de la función pública, tras indicarnos que el personal directivo no es una clase de personal de las reguladas en el Estatuto, nos remite para su aplicación al desarrollo reglamentario de otras administraciones.

**Tercera.** Pensamos que, de haberse incluido al personal directivo como *una clase de personal*, hubiese podido tener importantes consecuencias estructurales en la dirección pública local. Si el personal directivo fuera una clase de personal, contaría con un régimen jurídico específico, y posiblemente hubiese originado la formación de una función directiva diferenciada, cosa que no ha ocurrido en la legislación Española.

**Cuarta.** Definitivamente han sido las normas que regulan la organización administrativa, y no las que regulan el personal al servicio de las administraciones, las que se han encargado de matizar los requisitos para el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de cada una de las administraciones públicas. De esta forma, han sido las normas de autoorganización administrativa, las que han conferido a los titulares de los órganos directivos la condición de directivos públicos, y no la condición de directivo público de ocupante del puesto directivo. A pesar de la aprobación del Estatuto Básico del empleado público, no se ha definido un marco jurídico aplicable en el ámbito subjetivo a los directivos públicos en su conjunto; lo que, incluso, dificulta dar una definición de directivo público.

#### **4. Sobre las distinta organización municipal y las diferencias en la dirección pública de las entidades locales**

**Primera.** Han sido las normas de organización las utilizadas por el legislador básico para regular la dirección pública en la administración local. Este proceso que se inicia

con la LOFAGE para la Administración General del Estado se traslada, más tarde, al espacio local de gobierno con la modificación en 2003 de la LRBRL que introduce un nuevo Título, el décimo, para la específica organización municipal en las grandes ciudades.

**Segunda.** El marco normativo básico local institucionaliza los órganos directivos y, por lo tanto, la dirección pública en los municipios de gran población y mantiene la organización especial en los municipios de régimen especial –Barcelona y Madrid–; sin embargo, olvida a la mayoría de municipios españoles, para los que no se prevé una organización ejecutiva ni órganos directivos en sus estructuras organizativas.

**Tercera.** Aunque parezca incomprensible, para los municipios de régimen común la normativa básica no prevé órganos directivos en sus estructuras básicas organizativas, a pesar de ello, introduce máximos órganos de dirección para su Administración dependiente: Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales y empresas públicas locales; aunque sin contar con carácter de órgano directivo.

**Cuarta.** Para la mayoría de los municipios españoles la normativa básica atribuye al alcalde las facultades ejecutivas más importantes y, lo que es más significativo para nuestro estudio, el ejercicio de las principales competencias y funciones directivas en el seno de la organización municipal. Competencias ejecutivas que sólo puede delegar en algún otro Concejal, y no en un empleado municipal.

**Quinta.** En los municipios de régimen común, la falta de institucionalización directiva, hace que desde un punto de vista material, podamos reconocer por una parte, una dirección política, representada por los electos locales, con importantes funciones administrativas y ejecutivas; y, por otra, una dirección puramente burocrática, siempre que el Reglamento orgánico municipal o la relación de puestos de trabajo, lo califique, como de directivo y le atribuya el ejercicio de funciones de gestión o ejecución de carácter superior; aunque sin contar con el carácter de órgano directivo. Así pues, excluyendo al personal eventual, pueden realizar funciones directivas en estos municipios: el directivo-funcionario de carrera propio de la Corporación; el directivo-



funcionario habilitado nacional, que junto a sus funciones reservadas, desarrolle funciones directivas; y, por último, el directivo-personal laboral, procedente de la propia corporación o del sector privado, y sujeto al contrato laboral especial de alta dirección.

## **5. Sobre la dirección política en el Gobierno municipal.**

**Primera.** No acabaremos de comprender qué es la dirección pública local y cuál es su papel en los municipios si antes no dejamos sentado que el espacio directivo en las Administraciones locales se enmarca en las complejas relaciones entre política y administración, en el seno del poder ejecutivo local. La cuestión es que el poder ejecutivo –sea central, autonómico o local–, desde cualquier perspectiva que lo observemos, es a la vez, Gobierno y Administración.

**Segunda.** En los Ayuntamientos los ciudadanos eligen, de entre ellos, a sus representantes políticos. De ahí el carácter corporativo, al tiempo que democrático y representativo de los Ayuntamientos. El nivel territorial local no cuenta con poder legislativo, sin embargo, su carácter corporativo hace que los representantes electos locales tengan ciertas características que hace más complejo determinar, cuándo un dirigente local realiza una actividad de dirección política y, cuándo esta función es gestión administrativa. Esta cuestión, no bien resuelta en la Transición, y la configuración del vigente sistema constitucional motiva que en la actualidad todavía sigamos debatiendo sobre la doble condición jurídica de la dirección pública local –política o profesional– e, incluso, sobre la propia necesidad de contar con directivos públicos profesionales en la organización municipal.

## **6. Sobre los órganos directivos en los municipios de gran población.**

**Primera.** En los municipios de gran población, la institucionalización de la dirección pública se lleva a cabo con la introducción de los órganos directivos en su organización. Órganos directivos a los que corresponde la gestión y puesta en práctica de las

decisiones políticas adoptadas por los órganos superiores –electos locales–. De esta forma, se introducen para las grandes ciudades, de forma expresa por la ley, una serie de órganos directivos con competencias y funciones propias, y distintas a las ejercidas por los órganos superiores –alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local– y, posibilita que éstos puedan delegar sus propias competencias en los órganos directivos.

**Segunda.** Podemos distinguir, por lo tanto, hasta tres estratos directivos en la organización municipal de las grandes ciudades: la dirección estrictamente política, integrada por los electos locales calificados de órganos superiores; la dirección político-profesional, desempeñada por los titulares de los órganos directivos que –creemos– se corresponde con las figuras de gerente, coordinador de área, director general o, cargos asimilables en los municipios de gran población, como Madrid y Barcelona; y finalmente, la dirección puramente burocrática estrictamente profesional.

**Tercera.** La legislación básica no prevé para los municipios de gran población la existencia de un único coordinador general para toda la organización municipal, al estilo del Gerente en el municipio de Barcelona. Los Coordinadores generales previstos por la LRBRL coordinaran solamente un área o una Concejalía. El modelo directivo madrileño (Ley 22/2006) presenta rasgos similares al modelo de municipios de gran población; la separación entre los órganos ejecutivos de gobierno y los órganos directivos es similar.

**Cuarta.** Entendemos que el listado de órganos directivos de los grandes municipios contenidos en el artículo 130.1 LRBRL ha quedado incompleto al no incluir a los directivos descentralizados; esto es, los gerentes o coordinadores de distrito, que operan y desarrollan sus funciones de dirección en el seno de este específico y más reducido ámbito territorial de los municipios de gran población, aunque cabe desarrollado por la legislación autonómica.

**Quinta.** El artículo 130 LRBRL se limita a relacionar, dentro de los órganos directivos, los titulares de órganos que pertenecen a la organización básica de los municipios de gran población, lo que no impide que las Leyes autonómicas, dentro de las

competencias que le son propias, regulen la organización complementaria de este elenco de órganos directivos, que no podemos considerar un catálogo cerrado.

## **7. Sobre el régimen jurídico aplicable a los directivos públicos locales.**

**Primera.** No disponemos de un régimen jurídico homogéneo aplicable a todas las situaciones de naturaleza directiva que pueden darse en estos tres grandes grupos directivos locales. En el modelo del directivo local perfeccionado con carácter general en la legislación básica local, prescindiendo del grupo de dirección política en el que se encuadran los miembros del gobierno y los electos locales, presenta situaciones jurídicas muy dispares.

**Segunda.** A diferencia de otras legislaciones extranjeras, que sí establecen un estatuto específico del personal directivo para regular este grupo profesional, la legislación española carece de un régimen jurídico aplicable a los directivos locales; en consecuencia, el directivo que ejerce su actividad en un municipio español es un empleado local al desempeñar un puesto calificado de directivo en la organización local, pero jurídicamente no es un tipo diferenciado de empleado local.

**Tercera.** La legislación básica local no recoge al personal directivo entre las clases del personal local y, posteriormente tampoco el Estatuto Básico contempla al personal directivo, como una clase de empleado público. Al no ser una clase de personal, y carecer de un estatuto jurídico aplicable a los directivos públicos locales en su conjunto, es posible acudir tanto a normas de Derecho público como de Derecho privado para definir el régimen aplicable a los directivos locales y definir su relación jurídica y de dependencia con la Corporación local.

**Cuarta.** Incluso en la dirección pública local sujeta a Derecho público, encontramos principios, reglas y preceptos, procedentes de distintos sectores del ordenamiento administrativo –organización, empleo público, etc.–. El régimen de Derecho privado ha sido el régimen elegido por los alcaldes y electos locales para regular la relación jurídica

de los ocupantes de los puestos directivos con las Administraciones dependientes a la entidad local.

**Quinta.** Las normas encargadas de conferir a los titulares de un determinado órgano directivo, la condición de directivo público han sido la norma básica de régimen local –estatal o autonómica–, por un lado y, las normas de autoorganización administrativa de cada Corporación, a través de sus Reglamentos orgánicos y de funcionamiento, por otro.

**Sexta.** La indefinición de la normativa local favorece en la mayoría de los casos que los niveles directivos o superiores de las entidades locales sean ocupados mediante designaciones basadas en criterios de confianza política.

**Séptima.** El modelo de dirección pública local en el actual sistema democrático se caracteriza porque el acceso, ejercicio y cese en los puestos superiores de la estructura de las administraciones públicas; depende, en la mayoría de los casos, de la confianza, personal o de partido, que el órgano político deposita en el candidato o titular del puesto directivo. Creemos que el origen de esta preferencia por la confianza como criterio, para la provisión de los puestos de vértice de las administraciones locales se encuentra en el proceso decimonónico de construcción del sistema administrativo y de la función pública de las administraciones españolas en su conjunto.

**Octava.** La profesionalización de los puestos directivos se concreta para la Administración General del Estado en 1997 con la vigente LOFAGE. Ésta incorpora la regla general por la que para acceder a los puestos calificados de directivos se exige una única condición al candidato o candidata, ser funcionario público de un grupo de titulación superior. Este sistema se traslada al ámbito de la administración de los municipios de gran población con la introducción de los órganos directivos. Sistema que prevé una excepción en el caso de Coordinadores y Directores Generales, para los que apenas deja claro que su nombramiento debe realizarse teniendo en cuenta los criterios de competencia profesional y experiencia, aunque tampoco detalla el contenido de estos requisitos. Respecto a su nombramiento, la regla general establece que el candidato o candidata debe ser personal funcionario de carrera y pertenecer a los cuerpos o escalas

clasificados en el subgrupo A1, de cualquier administración –AGE, autonómica o, de la misma u otra entidad local–. Y a su vez, extiende esta posibilidad a los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional. Sin embargo, esta regla general admite excepciones en función de la voluntad local articulada a través de su Reglamento orgánico.

**Novena.** La conclusión que extraemos de este procedimiento es que se trata de un sistema no competitivo en el acceso a los puestos directivos, ya que sólo requiere la condición de funcionario de carrera para acceder a la condición directiva, quedando la valoración de las cualidades del candidato o candidata a la discrecionalidad del órgano político encargado de la designación.

**Décima.** La condición funcional de grupos de titulación superior de los candidatos o candidatas como único requisito para poder acceder a los puestos directivos en las corporaciones locales –entendemos– no es suficiente en el contexto de los nuevos postulados de la modernización administrativa.

**Undécima.** En el contexto de la modernización administrativa la profesionalización de la dirección pública local tiene que concretarse en la valoración de las competencias y funciones que el aspirante a titular del órgano directivo debe conocer y dominar para poder acceder a un puesto directivo. Consideramos desde estas líneas que el sólo hecho de ostentar la condición de funcionario del grupo A1 no es bastante para convertirse en directivo público; en consonancia con el discurso modernizador, el candidato o candidata debe conocer las técnicas y reunir las competencias propias de la dirección pública: gestión de programas públicos, la dirección de organizaciones y personas, la gestión de recursos económicos y materiales, entre otras materias. Creemos necesario que primen para el nombramiento y el desempeño de los puestos directivos la valoración de las competencias profesionales del candidato o candidata.

Todo ello nos conduce a la siguiente conclusión final: la necesidad de contar con un régimen jurídico propio, aplicable a los distintos tipos de directivos públicos locales que existen; o al menos, en una primera fase, tender a una regulación general del ámbito

subjetivo en las leyes administrativas, que regule el acceso o provisión de los puestos directivos para evitar vacíos normativos con la finalidad última, de favorecer la competencia y la libre concurrencia de los aspirantes capacitados para ocupar un concreto puesto directivo.

Quedan abiertas futuras líneas de investigación orientadas a comparar el impulso realizado por las distintas Comunidades Autónomas en el desarrollo de su normativa de régimen local y su impacto en la dirección pública local. Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana este campo sigue abierto al no estar desarrollada la dirección pública local complementaria en la Ley de régimen local (Ley 8/2010). También tendría gran interés estudiar las previsiones que hacen los reglamentos de organización, sobre la dirección local en los distintos municipios, tanto si son de régimen común como de gran población; diferenciando también, por tramos de población. Resulta paradójico que a la vista de la trascendencia de la dirección pública local en el resultado final de la actividad municipal, su regulación tenga un papel tan marginal en la agenda política.







## **Referencias Bibliográficas.**

---

ABERBACH, J. y ROCKMAN, B. (1999), “Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 15, Mayo/Agosto, INAP, Madrid.

AGIRREZKUENAGA, I. (1996), *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nocionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.

AGUILAR, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

ALBA, C.R y VANACLOCHA, F.J.: (1997), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III, BOE, Madrid.

ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (1997), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.

ALGUACIL GÓMEZ, J. (2004), “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, en *Intervención Psicosocial*, vol. 13, núm. 3, págs. 289-306.

– (2006), *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona.

– (2012), “Administración relacional”, en *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, núm. 2, marzo-agosto, págs. 152-160.

ÁLVAREZ ALVAREZ, J. (1984), *Burocracia y poder político en el régimen franquista. (El papel de los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

ALZAGA, O. (1999), *Comentarios a la Constitución de 1978*, Cortes Generales y Edersa, Madrid.

ARANDA PÉREZ, F J. (2005), *Letrados, juristas y burócratas en la España moderna*, Universidad de Castilla- La Mancha, Cuenca.

ARENILLA SÁEZ, M. (1995), “La innovación organizativa y las entidades locales”, en *3as Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Santiago Compostela, 17-18 de noviembre de 1994, coord. por Juan José Lirón Lago y Pilar García Quince, Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Facienda, Santiago de Compostela.

– (2010), *La Administración Pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

ARTOLA GALLEGO, M. (1991), *Enciclopedia de Historia de España*, tomo V, Alianza, Madrid.

BAENA DE ALCÁZAR, M. (1997), “Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles”, en ALBA, C.R; VANACLOCHA, F.J., (edits.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III, B.O.E., Madrid.

– (1977), “El poder económico de la burocracia en España”, en *Información Comercial Española* 522, págs. 12-21.

BANCO MUNDIAL: “Establishment and Civil Service Reform”, en *Administrative and Civil Service Reform*.

Disponible en WWW:

<https://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/establishment.htm> [Consulta: 11 octubre 2015].

BAÑÓN MARTÍNEZ, R. (1978), *Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-71*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

BELADIEZ ROYO, M. (2009), “Artículo 23.2: El derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas”, en *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, en Casas Baamonde, M. E., Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), Fundación Walters Kluwer, Madrid.

BELTRÁN VILLALVA, M. (1977), *La élite burocrática española*, Ariel, Barcelona..

BERMEJO VERA, J.; MOREU CARBONELL, J. L.; ESCARTÍN ESCUDÉ, V.; BERNAL BLAY, M.; GUERRERO MANSO, M. C. (2011), *El personal directivo en las Administraciones Públicas*, Thomson Reuters, Pamplona.

BLANCO GAZTAÑAGA, C. (2010), “La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto”, en *Revista Documentación Administrativa (DA)*, nº 286-287, enero-agosto, págs. 179-205.

BOBBIO, N. (1985), “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, en Bobbio, N.; Pontara, G.; y Veca, S.: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona.

BOBBIO, N.; PONTARA, G.; y VECA, S.(1985) : *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona.

BODIGUEL, J. L. (2010), “El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE”, en Arenilla Sáez, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

BOLTAINA BOSCH, X. (2011), “La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral”, en *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia, págs. 129 a 170.

BORJA, J. (1979), *Manual de formación municipal*, Centre d’Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials (CEUMT, S.A.), Barcelona.

BRENANA, G. (1962), *El laberinto español*, Ruedo Ibérico, Paris.

BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *Historia del secretariado de Administración local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

CAMINAL BADÍA, M. (2005), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

CAMPILLO ALHAMA, C. (2013), “La administración municipal relacional y participativa. Cómo construir la identidad de las ciudades desde una perspectiva de comunicación neopública”, En *Revista de Comunicación de la SEECI*, marzo, año XVII (30), págs. 74-93.

CANTERO MARTÍNEZ, J. (2009), “El personal directivo profesional”, en Castillo Blanco, F. A. y Quesada Lumbreras, J. E. (eds.), *Manual de Empleo Público*, Iustel, Madrid.

CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. (2009), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Fundación Walters Kluwer, Madrid.

CASTELLS OLIVAN, I. (1989), *La utopía insurreccional del liberalismo, Torrijos y las conspiraciones liberales de la década ominosa (1923-1831)*, Crítica, Barcelona.

CASTILLO BLANCO, F. A. (1998.), *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Comares, Granada.

CASTILLO BLANCO, F. A. y QUESADA LUMBRERAS, J. E. (2009), *Manual de Empleo Público*, Iustel, Madrid.

CATALÁ POLO, R: “Directivos públicos”, en *Presupuesto y Gasto Público* 41/2005, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, págs. 211-225.

Disponible en WWW:

[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/41-10\\_RafaelCatalaPolo.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/41-10_RafaelCatalaPolo.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015].

CERRILLO, A. (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

CORNEJO PAZ, E.: “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”, en *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fabrique Furió Ceriol*, núm. 52/53, págs. 13-31.

COSCULLUELA MONTANER, L. (1998), *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.

CRESPO GONZÁLEZ, J. Y PASTOR ALBALADEJO, G. (2002), *Administraciones Públicas Españolas*, McGraw-Hill, Madrid.

CRESPO MONTES, L. F. (2001), *La función pública española, 1976-1986: de la transición al cambio*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

CUENCA CERVERA, J. J. (2010), *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

CUENCA, J. M. y MIRANDA, S. (1987), “La élite ministerial franquista”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 57, pág. 107-148.

DOMINGO ZABALLOS, M. J. (2014), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor.

DURAN, J. A. (1972), *Historia de caciques, bandos e ideologías en la Galicia no urbana*, Siglo XXI, Madrid.

E. ARNALDO ALCUBILLA, E. (2010), *Enciclopedia Jurídica*, Volumen 2, La Ley, Madrid.

ECHEVARÍA, K. (2000), *La administración pública en la era del manegement, Temas de la administración local*, CEMCI, núm. 68, Granada.

ECHEVARRIA, K. y MENDOZA, X. (1999), “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”, en Losada i Madorrán, C. (editor), *¿De Burócratas a Gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

FERNÁNDEZ, A. (2013), “El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos”, en *Working papers*, núm. 314, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona.

Disponible en WWW: <http://www.recercat.cat/handle/2072/210188> [Consulta: 11 octubre 2015].

FONT I LLOVET, T. (2000), *La carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.

– (2011), “Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga”, en López Menudo, F. (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, Madrid.

FONT I LLOVET, T. y JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2002), *La carta Municipal de Barcelona y el Ordenamiento local: el régimen especial del municipio de Barcelona*, Marcial Pons, Madrid.

GALÁN GALÁN, A. (2000), “La Carta Municipal de Barcelona”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 1, págs. 1760 a 1764.

GALOFRÉ CRISPÍ, J. (2003), “La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana la carta Municipal de Barcelona”, en *AGL*, núm. 1, págs. 177-194.

GARCÍA DE LA MADRID, M. (1831): *Historia de los tres derechos, romano, canónico y español*, Imprenta de Don Pedro Sanz, Madrid.

Disponible en WWW:

[http://fama2.us.es/fde/ocr/2008/historia\\_De\\_Los\\_Tres\\_Derechos.pdf](http://fama2.us.es/fde/ocr/2008/historia_De_Los_Tres_Derechos.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015]. Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2001), “La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, págs. 205-245.

GARCÍA ROCA, J. (2001), “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en López Guerra, L. (Coord.), *Estudios de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.

GARCÍA ROJAS, J. A. (2002), “La administración local en el constitucionalismo histórico español”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de la Laguna, núm. 19, diciembre, págs. 23-40.

GARCÍA TREVIJANO (1990), “Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública”, en *RAP*, núm. 121, págs. 247-258.

GARRIDO FALLA, F. (1985), *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid.

– (2002), *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Tecnos, Madrid.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. Á. (2012), *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Congreso de los Diputados, Madrid.

– (2014), “Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 1, enero-junio.

GOLDSMITH, M. Y NEWTON, K. (1997), “Los sistemas de gobierno local en el mundo contemporáneo” en Alba, C.R y Vanaclocha, F. J. (1997), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III, B.O.E., Madrid.

GONZÁLEZ ALONSO, B. (1981), *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Siglo XXI de España Editores, Madrid.

GONZÁLEZ ANTÓN, R. (1996), “Comentario Preliminar”, en *Estudios históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado*, MAP, Madrid.

GORRITI BONTIGUI, M (2010), “Los Directivos Públicos Profesionales en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)”, en Ortega Álvarez, L. y Maeso Seco, L. F. (coords.), *La Alta Dirección Pública: análisis y propuestas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

GUIRADO, C. (1991), *El alcalde en la legislación española*, Trivium, Madrid.

HODD, C. (1991), “A Public Management for all seasons?”, en *Public Administration*, núm. 69, march, págs. 3-19.

HUGHES, O. (1996), “La nueva gestión pública”, en Subirats, J. y Brugué, Q. (comp.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

HUGHES, T. y WILSON, K. (2005), *Senior Salaries Review Senior Salaries Review Body SCS Pay Market SCS Pay Market Comparability Study*, The Hay Group Management Report, London.

Disponible en WWW:

[http://www.civilservant.org.uk/library/2005\\_hay\\_scs\\_pay\\_report.pdf](http://www.civilservant.org.uk/library/2005_hay_scs_pay_report.pdf) [Consulta: 22 julio 2015].

INAP (2014), *Panorama de las administraciones públicas 2013*, Larrea Santaolalla, E. (Traductor), Instituto Nacional de Administración Pública y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Madrid.

Disponible en WWW: [http://www.oecd-](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4213204e.pdf?expires=1444522863&id=id&accname=guest&checksum=1EED6219AC0B8BA00FE1D298ACCD7D35)

[ilibrary.org/docserver/download/4213204e.pdf?expires=1444522863&id=id&accname=guest&checksum=1EED6219AC0B8BA00FE1D298ACCD7D35](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4213204e.pdf?expires=1444522863&id=id&accname=guest&checksum=1EED6219AC0B8BA00FE1D298ACCD7D35) [Consulta: 11 octubre 2015].

– (2005), *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid.

Disponible en WWW:

[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/funcion\\_publica/estatutobasic/estatuto\\_funcion\\_publica/proceso/parrafo/0/Informe-de-la-comision-de-expe.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/funcion_publica/estatutobasic/estatuto_funcion_publica/proceso/parrafo/0/Informe-de-la-comision-de-expe.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015].

J.M. SHAFRITZ, A. C. HYDE (1978), *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago.

JEAN-PHILIPPE, L. (2001), “La década ominosa (1823-1833), una etapa desconocida en la construcción de la España contemporánea”, en *Ayer*, n.º. 41, págs. 85-117.

Disponible en WWW: <http://www.jstor.org/stable/41325042> [Consulta: 11 marzo 2014]-

JEREZ, M. (1982), *Elites políticas y centros de extracción en España 1938-1957*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1995), “Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones públicas españolas”, en *Documentación Administrativa*, n.º 241-242, enero-agosto, págs. 273-405.

– (1996), *Altos cargos y Directivos públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.



- (1998), “Políticos, directivos y empleados públicos: problemática de la dirección pública en la administración local”, en Castillo Blanco, F. A (coord.), *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Comares, Granada.
  
- (2006), *Directivos públicos*, IVAP, Oñati.
  
- (2008), “La función directiva en el sector público español: tendencias de futuro” en Rey Guanter, S. del (coord.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid.
  
- (2008), “Los directivos públicos en España (Tres tesis y algunas propuestas)”, en *Reflexió, acció, valor públic. Actes del II Congrés Català de Gestió Pública*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona.
  
- (2009), *El personal directivo de la Administración Local*, Diputación de Barcelona, Barcelona.
  
- (2009), “Ordenación y estructura del empleo público local. Funcionarios con habilitación de carácter estatal y directivos públicos locales”, en Jiménez Asensio, R. y Castillo Blanco, F. (eds.), *Informe sobre el empleo público local Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
  
- (2010), “Dirigir el sector público en Cataluña: Retos pendientes”, en Ortega Álvarez, L., y Maeso Seco, L. F. (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, INAP, Madrid.
  
- (2013), “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, en *Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 5, págs. 281-328.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F. (2009), *Informe sobre el empleo público local Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORÍA, M. y PALOMAR OLMEDA, A. (2009), *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons, Madrid.

KETTL, D. (1997), The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, núm.3, págs. 446-462.

KOOIMAN, J (2005), “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo I Martínez, A (coord. y traducción), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

LINDE PANIAGUA, E. (2009), *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*, UNED, Madrid.

LINZ, J. J. y MIGUEL, A. de (1968), “La élite funcionarial española ante la reforma administrativa”, en Sánchez Agesta, L. (dir.), *Sociología de la Administración Pública Española*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid.

LINZ, J. J. y MIGUEL, J. de (1975), “Las Cortes Españolas 1943-1970”, en *Sistema*, núm. 8, págs. 85-110 y núm. 9, págs. 103-123.

LONGO, F., et al. (1999), *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

LONGO, F. (2001), *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.

LÓPEZ GUERRA, L. (2001), *Estudios de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.

LÓPEZ MENUDO, F. (2011), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, Madrid.

LÓPEZ TABAR, J. (2001), *Los famosos traidores. Los Afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Biblioteca Nueva, Madrid.

LÓPEZ, A. (2003), “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, en Serie I: *Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Instituto Nacional de la Administración Pública Dirección de Estudios e Información, documento núm. 68, Buenos Aires.

Disponible en WWW:

[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF) [Consulta: 11 octubre 2015].

– (2007), *Indicadores de gestión para el monitoreo de la políticas de modernización en el sector público: revisión teórica y propuesta para su elaboración*, Instituto Nacional de la administración Pública, Buenos Aires. Disponible en WWW:  
<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/Indicadores.pdf> [Consulta: 11 octubre 2015].

LÓPEZ-NIEVES, J. (1959), “Consideraciones sobre el estatuto de funcionarios de 1918”, en *Documentación Administrativa, DA*, núm. 16, pág. 16-24.

LOSADA I MADORRÁN, C. (1999), *¿De Burócratas a Gerentes?: Las ciencia de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

MAESO SECO, L. F. (2010), “La cuestión directiva y el régimen jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia”, en Ortega Álvarez, L. y Maeso Seco L. F. (coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

– (2011), *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, La Ley, Madrid.

MAGRE FERRAN, J., BERTRANA HORTA, X. (2005), “Municipal presidentialism and democratic consolidation”, en Berg, R. y Rao, N. (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.

ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (2001), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.

MAP (2005), *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid. Disponible en WWW:  
[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text\\_es\\_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015].

MARTÍN REBOLLO, L. (2011), *Leyes Administrativas*, 17ª ed., Aranzadi, Cizur Menor.

MARTÍNEZ CUADRADO, M. (1973), *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Alianza, Madrid.

MARTÍNEZ MARÍN, A. (1984), *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*, Universidad de Murcia, Murcia.

– (2001), *Régimen jurídico de los funcionarios*, 2ª ed., Técnos, Madrid.

MARTÍN-RETORTILLO, S. (1973), *Descentralización administrativa y organización política*, vol. II, Alfaguara, Madrid.

MATHESON, A. (2007), “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing.

MAYNTZ, R. (2005), “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en CERRILLO, A. (coord. y trad.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid.

MENDOZA, J. (1990), “Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España”, en *Documentación Administrativa*, núm. 223, Madrid, julio-septiembre, págs. 261-290.

MERINERO MARTÍN, M. J. (1989), *Purificaciones de empleados públicos: Extremadura (1824)*, Universidad de Extremadura, Cáceres.

MIGUEL, A. de (1975), *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, Euros, Barcelona.

MINTZBERG, H. (1984), *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona.

– (1991), *Mintzberg y la dirección*, Díaz de Santos, Madrid.

MINTZBERG, H. y QUINN, J.B. (1993), *El proceso estratégico: concepto, contextos y casos*, Prentice-Hall, Madrid.

MONTABES, J. (1997), “El gobierno”, en Alcántara, M. y Martínez, A. (eds.), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.

MORENO LUZÓN, J. (1995), “Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil (I)”, en *Revista de Estudios Políticos*, 89, julio-septiembre, págs. 191-225.

MUÑOZ MACHADO, S. (2011), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª Ed., Iustel, Madrid.

NATERA PERAL, A. (1998), *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

Tesis doctoral disponible en WWW:

<http://biblioteca.ucm.es/tesis/19972000/S/1/S1034401.pdf> [Consulta: el 16.02.2015].

– (2006), “Gobernanza Local, Gestión de Redes y participación ciudadana”, en Alguacil, J. (ed.), *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona.

NIETO GARCÍA, A. (1973), “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en Martín-Retortillo, S. (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, vol. II, Ediciones Alfaguara, Madrid.

– (1976), “De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo”, en *REDA*, núm. 11, octubre-diciembre, págs. 567 a 583.

– (1977), “De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo II”, en *REDA*, núm. 15, octubre-diciembre, págs. 573 a 588.

– (1978), “De la República a la Democracia: la Administración española del Franquismo III. Perdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos Burocráticos”, en *REDA*, núm. 18, julio-septiembre, págs. 359 a 366.

– (1984), “Los estudios sobre la Administración Pública: la necesidad de construir una disciplina que no sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada”, en *DA*, núm. 200, enero-marzo, 1984, págs.7 a 42.

– (1986), *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid.

– (1997), *Corrupción en la España Democrática*, Ariel, Madrid.

NÚÑEZ RIVERO, C y GARCÍA ARANDA, S (2013), “La Autonomía de los Entes Locales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 31, págs. 401-438.

OCDE (1990), *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*, París.

– (1999), *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, Paris.

- (1999), *Synthesis of reform experiences in nine OECD countries: government roles and functions, and public management: government of the future: getting from here to there*, Symposium to be held in Paris, 14-15 September.
- (1999), *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris.
- (2003), *Managing senior management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries*, Paris.
- (2003), *Senior Civil Service Reform in OCDE Member Countries*, GOV/PUMA (2003)17, Paris.
- (2008), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, pág. 71. Disponible en WWW: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-state-of-the-public-service\\_9789264047990-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-state-of-the-public-service_9789264047990-en#page4) [Consulta: 11 octubre 2015].
- (2008), *The State of the Public Service*, París.
- (2008), *Public employment and Management Working Party, Public Governance and Territorial Development Directorate*, Public Governance Committee, GOV/PGC/PEM (2008) 2, unclassified, 31-jan-2008.
- (2011), *Panorama de las Administraciones públicas 2011*, Government at a Glance, París.

OLIVA de CASTRO, A. de la y GUTIÉRREZ REÑÓN, A. (1968), “Los cuerpos de funcionarios”, en Sánchez Agesta, L. (coord.), *Sociología de la Administración Pública Española*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1991), “El Alcalde como elemento de la organización municipal”, en *Documentación administrativa*, núm. 228, pág. 45-60.

- (1992), “La reforma de la alta burocracia en España”, en *Sistema*, núm. 107, págs. 5-20.
- (2000), “Diferenciación frente a uniformismo en la organización territorial local”, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona-Institut de Dret Públic, Barcelona, págs. 77-94.

– (2003), “Régimen especial de cartas”, en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid.

– (2008), “Las competencias locales en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en ZAFRA VÍCTOR, M. (Coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Públicas, Sevilla.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., Y MAESO SECO, L. F. (2010), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, INAP, Madrid.

ORTEGA MARTÍN, E. (2010), “Administración local”, en E. ARNALDO ALCUBILLA, E. (coord.), *Enciclopedia Jurídica*, Vol. 2, La Ley, Madrid.

ORTIZ DÍAZ, J. (1957), *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, IEAL, Madrid.

PACHECO JIMÉNEZ, C. (1999), “El regimiento en Talavera de la Reina en el siglo XV” en *Cuaderna*, núm. 6, págs. 44-55.

PALOMAR OLMEDA, A. (2005), *Empleo público local*, Bosch, Barcelona.

– (2006), “El modelo de directivos públicos en la Administración General del Estado (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2005)”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año. XVI, núm. 700, págs. 8 a 10.

PARADA J. R. y BACIGALUPO, M. (1999), Artículo 141. La provincia y otras entidades supramunicipales, en ALZAGA, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, Cortes Generales y Edersa, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1988), *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona.

– (2003), *Derecho administrativo. Instituciones generales*, Ariel, Barcelona.

– (2011), La Autonomía local en la Constitución, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª Ed., Iustel, Madrid.

PAREJO ALFONSO, J.; BRAVO RIVERA, C. y PRIETO ROMERO, C. (2006), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Madrid.

PEGUENAUTE, P. (1974), *Represión política en el reinado de Fernando VII: las comisiones militares (1824-1825)*, Universidad de Navarra, Pamplona.

PÉREZ GALDÓS, B. (2007), *Miau*, Alianza Editorial, Madrid.

PÉREZ GARCÍA, M. L.: “la aplicación diferenciada o asimétrica de la ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local en las distintas comunidades y ciudades autónomas (y en dos municipios: Madrid y Barcelona), en *Gabilex*, número extraordinario Jornadas de Letrados de las CCAA 15, 16 y 17 de abril de 2015, pág. 51-70.

POLLIT, CH. (1993), *El Gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia norteamericana*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

POLO MARTÍN, R. (2009), “El tránsito del Antiguo régimen al liberalismo gaditano en la esfera local durante el primer tercio del siglo XIX en Salamanca”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, 72, Volumen I, núm. especial julio, págs.72-91.

POWELL, W. W. (1990), “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, en *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, págs. 295-336. Disponible en WWW <http://www.uvm.edu/~pdodds/files/papers/others/1990/powell1990a.pdf> [Consulta: 11 octubre 2015].

PULIDO QUECEDO, M. (1992), *El acceso a los cargos y funciones públicas: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Cívitas, Madrid.

QUERMONNE, J. L. (1993), *L'organització administrativa de l'Estat*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.

BERG, R., RAO, N. (2005), *Transforming Local Political Leadership*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.

RAMIÓ MATAS, C. y SALVADOR, M. (2005), “Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativa”, en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, núm.6, págs. 63-90. Disponible en WWW: <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n6/n6a03.pdf> [Consulta: 11 octubre 2015].

RAMIÓ MATAS, C. (2001), “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas.



– (2004), “La nueva regulación de los funcionarios con Habilitación nacional en el marco del modelo directivo de la Administración local. Revista de estudios locales”, en CUNAL, (75), 16-43.

REDONDO LEBRERO, J.C. (2002), “La construcción histórica de las Administraciones Públicas Españolas”, en Crespo González, J. y Pastor Albaladejo, G. (coords.), *Administraciones Públicas Españolas*, McGraw-Hill.

REY GUANTER, S. del (2008), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid.

RIERA, I. (1998), *Los catalanes de Franco*, Plaza & Janés Editores, Barcelona.

SALVADOR CRESPO, M. (2007), *La Autonomía provincial en el sistema constitucional español: intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local y UNED, Madrid.

SÁNCHEZ AGESTA, L. (1968), *Sociología de la Administración Pública Española*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F. (2011), “El juego de la democracia”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, Quincena del 30 abril al 14 mayo.

SÁNCHEZ MANTERO, R. (1975), *Liberales en el exilio. La emigración política en Francia en la crisis del Antiguo Régimen*, RIALP, Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), “Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público”, en *Revista de Administración Pública*, nº 134, mayo-agosto, págs. 471-489.

– (2007), “Clases de Personal”, en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid.

– (2007), “Consideraciones generales sobre el Estatuto Básico del Empleado Público”, en *Justicia Administrativa: Revista de derecho administrativo*, núm. 36, pág. 5-24.

– (2007), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2004), *Principios de Derecho Administrativo General*, Vol. I., Iustel, Madrid.

– (2014), *La reforma del 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

SANZ DE LEÓN, A. (2005), La Administración Pública, en Caminal Badía, M. (edit.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, 2ª ed., Madrid.

SARASOLA GORRITI, S. (1999), “La Carta Municipal de Barcelona (1), La autonomía local al servicio de un nuevo modelo de gestión municipal”, en *RVAP*, núm. 54, págs. 473-502.

SERRANO PASCUAL, A. (2010), *El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos*, El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados-La Ley, Madrid.

SHAFRITZ, J.M. (1998), *International encyclopedia of public policy and administration*, Westview Press, Colorado.

SOLE TURA, J. (1971), *El Régimen político español*, Ariel, Barcelona.

SOSA WAGNER, F. (2005), “Caciquismo, funcionarios locales, libro blanco”, en *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 668, año XV, mayo, págs. 2-4.

SUBIRATS, J. y BRUGUÉ, Q. (1996), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

SUBIRATS, J. y VALLES, M. (1990), “Diez años de democracia local (La situación del gobierno local catalán)”, en *Revista de estudios políticos*, núm. 67, págs. 41-92.

SUERO, T. (1975), *Los generales de Franco*, Bruguera, Barcelona.

TAMAMES, R. (1980), *La República. La era de Franco*, Alianza, Madrid.

TOMÁS Y VALIENTE, F. (1970), “Origen bajomedieval de la patrimonialización y enajenación de oficios públicos en Castilla”, en *Actas I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid.

TOSCAS SANTAMANS, E. (2008), *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

UNESCO (1998), “Governance”, en *International Social Science Journal*, 155, Marzo, París.

VALLÉS, J. M. y BOSCH, A. (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.

VALLÉS, J. M. y BRUGUÉ, Q. (2001), “El Gobierno Local”, en Alcántara, M. y Martínez, M. (eds.), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.

VANACLOCHA, F.J. (1997), “Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral”, en Alba, C.R y Vanaclocha, F.J., (comps.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-B.O.E., Madrid.

VARELA ORTEGA, J. (1977), *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Alianza Editorial, Madrid.

VELASCO CABALLERO, F. (2004), “Nuevo Régimen Jurídico-Organizativo de los Municipios de Gran Población”, en *Jornadas sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid.

– (2009), *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid.

– (2014), “La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el sistema de derecho local”, en Domingo Zaballos, M. J. (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor.

– (2014), “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma del 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

VICENS VIVES, J. (1961), *Historia de España y América*, Vicens Vives, Barcelona.

VILLORÍA MENDIETA, M. (2000), “La función directiva en las Administraciones Públicas”, en Villoría, M. y Pino, E. de (Dirs.), *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid.

– (2009), *La función directiva profesional*, Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

– (2009), “La profesionalización de la función directiva en las Administraciones: un estudio sobre la eficacia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas”, en *Studia policae*, núm. 16, págs. 15-40.

VILLORÍA MENDIETA, M. y ELOÍSA DEL PINO (2000), *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid.

VIVER PI-SUNYER, C. (1978), *El personal político de Franco (1936-1945)*, Vicens-Vives, Barcelona.

VV. AA. (2005), *Estatuto Básico del Empleado Público: Informe de la Comisión abril de 2005*, INAP, Madrid.

WEBER, M. (1979), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Premia, México.

– (1984), *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.

– (1986), *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid.

WILLIAMSON, O. E. (1979), “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, en *Journal of Law and Economics*, núm. 22, págs. 233-261.

Disponible en WWW:

[http://business.illinois.edu/josephm/BA549\\_Fall%202010/Session%203/Williamson%20\(1979\).pdf](http://business.illinois.edu/josephm/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20(1979).pdf) [Consulta: 11 septiembre 2014].

WOODROW, W. (1887), “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, junio de 1887, págs. 197-222, reproducido en J.M. Shafritz, A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978.

Disponible en WWW: [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf) [Consulta: 11 octubre 2015].

ZAFRA VÍCTOR, M. (2008), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Públicas, Sevilla.

