

MAESO SECO, Luis F.: *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, Ed. La Ley, Madrid, 2011, 724 págs.

Hace escasamente unos meses se publicaba este minucioso y extenso trabajo sobre la figura del directivo público profesional en el ámbito de nuestras Administraciones públicas. Con él podemos decir que Luis MAESO SECO culmina y pone colofón a la que, sin duda, ha sido hasta el momento su principal línea de investigación.

Efectivamente, hace ya muchos años que el autor empezó a reflexionar sobre esta materia intentando buscar el régimen jurídico más adecuado para el ejercicio de las funciones de dirección en la Administración. En el año 2003, el lector ya pudo conocer los primeros frutos de estos estudios con una breve pero prometedora monografía que se tituló *La función pública europea y el directivo público europeo*, editada por Esperia Publications Ltd. (Londres). En el año 2008 pudo completar estas reflexiones iniciales a través de lo que sería finalmente su tesis doctoral, en la que trae causa el libro que ahora nos ocupa. Su tesis, titulada *Los directivos públicos en el marco de la reforma-modernización administrativa*, fue dirigida por el profesor Luis ORTEGA ÁLVAREZ y juzgada por un tribunal interdisciplinar formado por los que, sin duda alguna, constituyen los mayores expertos en esta materia: Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Manuel VILLORIA MENDIETA, Alberto PALOMAR OLMEDA y Carmen CHINCHILLA MARÍN. Las aportaciones realizadas por los miembros de esta comisión, no solo desde nuestra disciplina administrativista, sino también desde el ámbito del Derecho constitucional e incluso desde la ciencia política, han con-

tribuido a aumentar todavía más el rigor científico y la calidad de este trabajo.

La figura del directivo y el que podríamos denominar «espacio directivo» (siguiendo a JIMÉNEZ ASENSIO, en «La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España», en la obra colectiva titulada *La Dirección Pública Profesional en España*, editada por Marcial Pons e IVAP, 2009, pág. 16) ha existido siempre, pues es indudable que las Administraciones públicas han estado siempre dirigidas. Ahora bien, los criterios que se han utilizado tradicionalmente para ocupar este espacio han sido exclusivamente de carácter político, amparándose en una interpretación excesivamente pobre y desafortunada del poder de dirección de la Administración que el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno. Sin embargo, y como ha sabido poner de manifiesto MAESO SECO, nuestro marco constitucional permite otras posibles interpretaciones que, sin desconocer el poder de dirección y «libre» elección que ha de tener siempre el Gobierno por imperativo constitucional, garanticen también los conocimientos, capacidades y competencias que requieren las tareas de dirección. Y es precisamente en este marco donde hay que situar la figura del directivo público profesional.

Desde esta perspectiva, no es de extrañar que el autor considere que se trata de una categoría ciertamente novedosa en nuestro ordenamiento. Los primeros pasos se dieron ya a través de la LOFAGE, aunque, como el autor señala, más que de autentica «profesionalización» del directivo, se acabó contemplando su «funcionarización», al exigirse, con carácter general, que los puestos directivos fueran ocupados por quienes ya reunieran la condición de funcionario —del entonces grupo A de titulación— en cualquier Administración pública. La culminación en este camino hacia la verdadera profesionalización de esta categoría hay que situarla en el artículo 13 del EBEP (Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público). De ahí que el autor considere que el personal directivo público —y profesional— constituye una suerte de recién llegado a nuestro Derecho, al ámbito del empleo público.

Sin embargo, este personal resulta clave para nuestras Administraciones públicas y para que estas puedan adecuarse a los requerimientos sociales de nuestro tiempo, toda vez que el directivo ha de desempeñar un papel esencial en los procesos de modernización-innovación que, desde los años sesenta y hasta la fecha, se han venido sucediendo en nuestro país y que tan necesarios resultan, especialmente en tiempos de crisis, en los que resulta todavía más exigible, si cabe, una gestión mucho más eficaz y eficiente de los recursos humanos. El personal directivo público profesional está llamado a desempeñar el papel de sujeto «... catalizador...» de los procesos de reforma y modernización administrativa y, en última instancia, de elemento favorecedor de la legitimidad de nuestras Administraciones (vía incremento de la eficacia y la eficiencia). Este papel resulta más necesario en la actualidad, toda vez que en tiempos de crisis es cuando el ciudadano reclama con más ahínco que la Administración continúe haciendo lo mismo —o incluso más— con menos recursos. Y esto es algo que se consigue fundamentalmente aumentando las cuotas de eficacia y eficiencia en el ordinario quehacer administrativo y poniendo en funcionamiento las nuevas herramientas de gestión que posibilita el EBEP, que son precisamente las que permitirán avanzar hacia una gestión de la diferencia en la Administración. Obviamente, ello solo es posible si está implantada esta figura.

Pues bien, a este propósito sirven, entre otros, los pertinaces programas y planes de reforma-modernización de nuestras Administraciones y, en su seno, el propio personal directivo público. Para que estos planes prosperen, o, lo que es lo mismo, para que la Administración incremente sus cuotas de eficacia y eficiencia, para que pueda responder a las demandas de sus ciudadanos y, en última instancia, para mantener intacta su legitimidad «... por acción...» (y no solo por cumplimiento de la legalidad), aquella ha de contar con la participación de un personal directivo público y profesional. De aquí, en suma, la trascendencia de la «cuestión directiva» en general y del posible establecimiento del régimen jurídico de directivos públicos en

particular. Se trata de una cuestión enormemente compleja pero que la obra recensada sabe abordar con exactitud, de manera metódica y pormenorizada y, sobre todo, con un claro carácter pragmático. El libro pretende ser útil a todos aquellos (legos, especialistas y expertos) que desde la práctica, la doctrina o la jurisprudencia quieran adentrarse en el complejo mundo de la dirección pública en nuestro país. Y útil, también y sobre todo, para los distintos gobiernos —estatal, autonómicos y, en distinta medida, locales— que están llamados a implementar, si así lo desean, un régimen jurídico del personal directivo en clave verdaderamente profesional, tal como exige el artículo 13 del EBEP.

Así las cosas, no es de extrañar que el autor comience esta obra con un *capítulo* en el que nos advierte de los peligros y dificultades que acompañan a la «cuestión directiva». Peligros y dificultades que resultan: a) de su carácter poliédrico (dado que puede ser analizada desde muy distintos saberes y ciencias, tanto jurídicos como no-jurídicos); b) de su consiguiente dificultad de encaje en una sola rama del ordenamiento general (y del Derecho administrativo en particular); c) de su tradicional estado de abandono (tanto por parte de los legisladores como por parte de la jurisprudencia e incluso, hasta recientemente, puede decirse que también por parte de la doctrina administrativista); y d) de los equívocos a los que se presta el propio concepto de personal directivo y público. De hecho, es esta la primera gran aportación de este libro: la noción de personal directivo público y profesional que nos brinda. Una noción libre y superadora de las tradicionales e imperfectas equivalencias que con el paso del tiempo se han establecido entre esta figura (la del personal directivo público) y aquellas otras (de alto cargo, alto funcionario, etc.) que no son —ni pueden ser— sinónimas.

En el *capítulo segundo* se aborda la cuestión relativa a la trascendencia que tiene el adecuado desarrollo de la «cuestión directiva» en la Administración, tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Desde una perspectiva teórica, el autor nos revela que el eventual establecimiento de un régimen profesional de directivos públicos

nos sitúa frente al ya clásico dilema —hasta ahora no resuelto de forma satisfactoria— de determinar si el espacio directivo es Política o es Administración. Dilema que, a juicio del autor, debe ser superado porque necesariamente la función directiva ha de combinar elementos de la una y de la otra, pues se sitúa a mitad de camino entre la Política y la Administración. Como lógica consecuencia, el régimen jurídico del personal directivo debería articularse conforme a una razón capaz de fusionar ambas lógicas y legitimidades. He aquí el reto pendiente. Asimismo, se explica con gran detalle y, a mi juicio acierto, la importancia de desarrollar esta figura también desde un estricto punto de vista práctico pues, tal como antes hemos apuntado, se encuentra íntimamente unida a los procesos de reforma-modernización administrativa y, por consiguiente, al reforzamiento de la legitimidad de nuestras Administraciones de cara a sus ciudadanos, como servidoras eficaces y eficientes del interés general. Establecidas estas premisas (la dificultad y la trascendencia de la «cuestión directiva»), el tercer y cuarto capítulos se dedican a describir el régimen jurídico «pasado», pero aún vigente, del personal directivo público en nuestras Administraciones para saber, si se me permite la expresión, de «dónde venimos» y «dónde estamos» en materia directiva. Una exposición minuciosa y que, por ende, ocupa la mayor parte de esta obra, dándonos a conocer fundamentalmente las razones justificadoras (histórica y constitucional) del modelo directivo aún en vigor, así como las notas principales de su régimen jurídico.

A partir de este análisis, el autor califica el actual régimen jurídico de dirección pública como un sistema de *spoil system* cerrado (o casi) e indefinido, pues se fundamenta estrictamente en la confianza que el titular del órgano político deposita en el «aspirante» a directivo. Se nutre, por lo común, de los altos funcionarios del actual subgrupo A1 de titulación y carece de un marco normativo acabado y claro. Con todo, el autor se esfuerza —y logra— presentarnos este régimen desarticulado de directivos como si de un verdadero «modelo» español de dirección pública se tratase.

Esto es, logra mostrárnoslo de una manera ordenada, sistemática y clara, distinguiendo las cuestiones relativas al acceso, el ejercicio de sus funciones y el cese de los directivos. Este análisis se hace en los tres niveles de Administración territorial, lo que constituye la segunda de las aportaciones más celebradas de esta obra.

Expuesto de este modo el modelo directivo actual y sus premisas, el autor dedica el capítulo quinto de su obra a analizar el extenso catálogo de patologías y disfunciones que presenta y que fundamentalmente son consecuencia de su configuración como un sistema de *spoil system* cerrado (o casi) e indefinido. Así, el autor destaca la complejidad y dispersión normativas de su régimen jurídico y el hecho de que su inapropiada regulación favorece un uso indiscriminado e inadecuado de «otras» figuras directivas consideradas impropias (p.ej., asesores externos, personal eventual, etc.), lo que provoca una gran inseguridad jurídica. Asimismo, se produce un desconocimiento de los principios constitucionales de mérito y capacidad; no se presta atención al elemento formativo-directivo y se desconocen los principios de eficacia, eficiencia, objetividad y calidad; el sistema desmotiva al buen funcionario público y le obliga casi a decantarse políticamente si quiere hacer carrera en la Administración; no se han instaurado todavía los mecanismos de evaluación que permitirán después exigir responsabilidades, etc. El modelo directivo actual, por otra parte, colabora en la quiebra de la continuidad de la acción pública, desconoce la experiencia gerencial adquirida por los altos funcionarios-directivos, por lo que indirectamente contribuye al incremento del gasto público. En fin, todo ello permite al autor concluir que el modelo de dirección pública anterior al EBEP necesita de un «giro profesional» si en verdad se quiere dar cumplimiento a los procesos de reforma-modernización administrativa y, en última instancia, a los requerimientos de eficacia y eficiencia que reclama la ciudadanía. Un giro que se pretendió verificar a través de la aprobación del EBEP.

Conste que digo «... se pretendió verificar...» y no «... se verifica...» porque, como

bien señala el autor en el *capítulo sexto* de esta obra, el EBEP tan solo abre la puerta a la profesionalización, pero no obliga a traspasarla. De ahí que el autor califique a este nuevo marco como un régimen «... blando...» del personal directivo público y profesional. Blando fundamentalmente por tres motivos. En primer lugar, porque el personal directivo no aparece adecuadamente concretado y definido en este precepto. En segundo lugar, porque los caracteres determinantes de ese posible régimen jurídico (designación con base al mérito, la capacidad y la idoneidad, evaluación por objetivos y exigencia de responsabilidades), que ciertamente apuntan hacia su profesionalización, tan solo ostentan el «rango» de principios. Y, por último, porque estas previsiones del artículo 13 están redactadas de un modo tan ambiguo que precisan de una ulterior concreción reglamentaria (excepción hecha, si se quiere, de lo preceptuado en el artículo 13.4 del EBEP).

Así las cosas, y en buena lógica, el autor dedica el *capítulo séptimo* y último de esta obra a averiguar si, en efecto, aquella mera posibilidad y estas sucintas previsiones del artículo 13 del EBEP han encontrado desarrollo reglamentario. Averiguación que arroja un resultado ciertamente insatisfactorio y preocupante en los distintos niveles político-administrativos, fundamentalmente por falta de impulso político. Así es. En el caso de la Administración General del Estado porque durante los últimos cuatro años apenas ha esbozado algún que otro borrador de Real Decreto en el que se pretende establecer el régimen jurídico del personal directivo profesional, amén —eso sí— de crear varios grupos e incluso un observatorio dedicados a la investigación y al estudio del empleo público. En lo que concierne a las Comunidades Autónomas, la situación del personal directivo tras el EBEP no es mucho mejor, ya que son pocas todavía las que han abordado la «cuestión directiva». Sí se han enfrentado a esta cuestión las Comunidades Autónomas de Valencia y Castilla-La Mancha, a través de sus respectivas Leyes de función pública (10/2010, de 9 de julio, y 4/2011, de 10 de marzo, respectivamente). Sin embargo, las experiencias tampoco han sido muy satisfac-

torias. O bien han innovado demasiado (Comunidad Valenciana) o bien demasiado poco (Castilla-La Mancha). Finalmente, y descendiendo al específico ámbito local, salvo algunas experiencias aisladas, son también escasos los avances obtenidos en esta materia debido, en este caso, a la «disculpable y limitada» capacidad de este nivel de Administración territorial para determinar normativamente su propio régimen de organización y de empleo público.

En fin, nos encontramos ante una sugerente monografía que nos ofrece una radiografía extensa y minuciosa de la figura del directivo en nuestras Administraciones públicas. Un régimen jurídico que, a juicio del autor, aún está por construir, más por falta de voluntad política que por la carencia de los mimbres jurídicos necesarios para ello. Lo cierto es que estos mimbres, a los cuales vendría a sumarse esta obra, están ya listos y dispuestos.

Josefa CANTERO MARTÍNEZ  
Universidad de Castilla-La Mancha