



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Implantación del personal directivo profesional: el caso
concreto de Castilla-La Mancha

Autor:

José Antonio Luján Bernardo

Director:

José María Recio Sáez de Guinoa

Facultad de Empresa y Gestión Pública de Huesca
Año 2021

Autor: José Antonio Luján Bernardo

Director: José María Recio Sáez de Guinoa

Implantación del personal directivo profesional: el caso concreto de Castilla-La Mancha/ Implementation of professional management staff: the specific case of Castille-La Mancha.

Titulación: Gestión y Administración Pública.

Resumen: Desde la regulación de la figura del personal directivo profesional en el Estatuto Básico del Empleo Público en 2007, en el que se dejaba a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la misma, han pasado muchos años y tenemos unos resultados discretos de implantación en Castilla-La Mancha y en las distintas entidades locales que la integran. La falta de experiencias aplicables en el panorama nacional y los ejemplos internacionales que sí existen, pero que se aplican en organizaciones públicas distintas en cuanto a características, régimen y funcionamiento respecto a la administración española, hace que la implantación de la figura de personal directivo profesional y con ella, la modernización de la organización y el cambio de cultura administrativa orientada a una gestión eficaz, eficiente, con un horizonte de cumplimiento de objetivos medibles y evaluable en términos de transparencia y rendición de cuentas, sea aún muy escasa y puntual.

Abstract: Since the regulation of professional management staff figure in the Law of the Basic Statute of Public Employment in 2007, Autonomous Communities have not developed the figure, with discreet results of implementation in these years in Castille-La Mancha and different corporations local. Without applicable experiences in the national panorama and the international examples that are applied in public organizations are different due to their characteristics, regime and functions respect to Spanish administration, it means that the implementation of professional management staff figure, modernization of the organization and change of administrative culture aimed at effective and efficient management, with a horizon of compliance measurable objectives and evaluable in terms of transparency and accountability, is very poor and punctual.

ÍNDICE.

1	Introducción	4
2	Crisis del sistema clásico de la Administración y modernización de la organización desde un punto de vista gerencial. Nuevo paradigma en la organización y el personal directivo profesional	4
3	Definición y características del personal directivo profesional y sistemas de acceso a la Administración	6
4	La implantación de la figura del personal directivo profesional en las administraciones públicas de Castilla-La Mancha	7
4.1	Marco normativo y definición legal del personal directivo profesional en Castilla-La Mancha	7
4.2	Distinción con otras figuras y problemática del personal eventual, especialmente en las Entidades Locales	9
4.3	Estudio del caso:	19
4.3.1	Hipótesis	19
4.3.2	Realidad y estudio del personal directivo profesional de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y en las Entidades Locales de Castilla-La Mancha	19
4.3.3	Elementos de valoración y análisis de la hipótesis	23
4.3.4	Estudio de las relaciones de puestos de trabajo en las principales administraciones de la Comunidad	25
4.3.4.1	Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	25
4.3.4.2	Administración de la Diputación Provincial de Toledo y otras entidades locales	30
5	Conclusiones	36
6	Bibliografía	38

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta un análisis que pretende evaluar la implantación del personal directivo profesional en las administraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de la Diputación de Toledo y en los ayuntamientos de los municipios con mayor población de la provincia de Toledo (Toledo, Talavera de la Reina, Illescas y Seseña). Para ello, se han examinado las Relaciones de Puestos de Trabajo de todas las administraciones citadas, para intentar determinar el número, características y funciones de los puestos de trabajo dedicados a este tipo de personal. El objetivo es comprender, desde su regulación primera en el Estatuto Básico del Empleado Público en 2007 y el desarrollo producido en Castilla-La Mancha con la Ley del Empleo Público, el grado de implantación de esta figura, de personal directivo profesional, respondiendo a los esfuerzos normativos que inciden en la modernización y reforma de la Administración en general. Del mismo modo, al analizar puestos de trabajo ocupados por personal eventual pero susceptibles de ser ocupados por personal directivo profesional, se puede realizar un análisis sobre una política pública y la intervención de este tipo de personal en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la misma, con el fin de determinar que no se responde a criterios de eficacia ni a criterios profesionales, primando por tanto, la órbita política en los cargos directivos de la administración de las instituciones que se han utilizado para este trabajo.

2. CRISIS DEL SISTEMA CLÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA GERENCIAL. NUEVO PARADIGMA EN LA ORGANIZACIÓN Y EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

Tradicionalmente, la acción pública se ha repartido según el mencionado modelo weberiano entre políticos y la función pública o burocracia. La aparición de directivos públicos rompe con este dualismo.

La crisis del modelo de Weber viene desde muchas décadas atrás, con la aparición del Estado del Bienestar. La creciente provisión de servicios públicos va incrementando la dimensión empresarial y también una creciente diversificación de los procesos de producción de servicios no es liderada por nadie, ninguno de los dos actores,

ni los políticos ni los funcionarios encuentran en la gestión de las políticas que hacen posible los servicios que se prestan, la eficacia¹.

El Estado de Bienestar incorpora nuevas necesidades y hace aflorar la crisis de modelo organización y administrativo por la escasez de respuestas o por la baja eficacia de las mismas.

Como ejemplo, en Reino Unido, la fase expansiva del Estado del Bienestar fue protagonizada por los políticos y los profesionales incorporados por el gran volumen de los servicios prestados. Entre medio de ambos grupos, había una débil burocracia que administraba y daba forma a las intervenciones de ambos².

El modelo podría subsistir incrementando los presupuestos públicos hasta el momento en que aparecía el problema de la sostenibilidad y la viabilidad económica interna de la administración y externa de la sociedad como una crisis económica. Esto suponía que había que introducir en la organización de la Administración la figura de los managers.

La gerencia aparece como una reacción de los políticos para tomar el control del sistema formando una coalición burócrata-profesional a través de directivos³.

La función directiva no se desarrolla por crisis de recursos y crisis económica que, a la vez, es la que provoca la irrupción de los managers.

Su irrupción altera, como menciono, el statu quo de Weber, pero también conlleva cambio cultural. Y a día de hoy esta cultura nueva administrativo tiene poco arraigo, por eso se corre el riesgo de que la función directiva sea de alguna forma, difuminada o más ajustadamente a la experiencia, apropiada por los actores tradicionales. O bien se politiza o bien se burocratiza⁴.

-
- 1 LONGO, F., & GIL, E. (2006). La Dirección Pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en Gerencia Pública. (Universidad de Chile, Ed.) Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública (8), 45-65. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315249>
 - 2 RICHARDS, S. (1994). El paradigma del cliente en la gestión pública. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época, (1) 5-16. INAP. Madrid. Obtenido de <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i1.3>
 - 3 CLARK, J. & NEWMAN, J. (1997). The Managerial State. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare. Sage Publications. London.
 - 4 LONGO, F. (1999). Política y gerencia pública en los gobiernos locales. Gobierno Local y Modelo Gerencial. Barcelona. FundaciónPi y Sunyer.

3. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL Y SISTEMAS DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN

El directivo público⁵ es algo más que eso, es un creador, con sus habilidades y características, de valor público, actualizando 3 esferas que están interrelacionadas (Modelo propuesto por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y expuesto por Mark Moore):

1. Gestión estratégica: transformando presupuestos, reformulando la misión e innovando cuando cambien las circunstancias.

2. Gestión del entorno político: gestionando relaciones incluyendo a sus superiores políticos y al resto de actores de la política pública, incluso a la sociedad en general.

3. Gestión operativa: consiguiendo que la organización actúe eficazmente logrando objetivos y resultados.

La tercera esfera es la más importante pero no hay que ignorar las dos primeras.

Como decía anteriormente, es importante la formación de los directivos públicos, pero también el aprovisionamiento de los directivos públicos desde dentro de las propias administraciones.

Siguiendo el éxito de la gestión contemporánea de los recursos humanos de estos estudios empíricos en Estados Unidos, se usan para el patrón de la selección del personal, la planificación de las carreras, la evaluación del desempeño y el desarrollo personal de cualidades subyacentes relacionadas con éxito en el puesto de trabajo.

Las competencias trascendentes para el ejercicio de la función directiva son⁶:

1. El conocimiento y las habilidades técnicas para el cargo y relacionadas con la experiencia profesional.

2. Capacidades cognitivas como la inteligencia, el razonamiento o la memoria.

5 LONGO, F., & GIL, E. (2006). La Dirección Pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en Gerencia Pública. (Universidad de Chile, Ed.) Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública (8), 45-65. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315249>

6 GOLEMAN, D., BOYATZIS, R. & McKEE, A. (2002). Primal leadership: realizing the power of emotional intelligence. Boston: Harvard Business School Press.

3. Las competencias relacionadas con la inteligencia emocional. Esta es la inteligencia social. Es la capacidad de gestionar las emociones. Es conocerse y conocer a los demás. El perfil de competencias en el ámbito de la inteligencia emocional del directivo se basa en:

- Capacidades de conocimiento personal.
- Capacidad de dominio personal.
- Capacidad de conocer a otras personas.
- Capacidad de gestión de relaciones de carácter instrumental.

Así los liderazgos son ostentados y contruidos en torno a personas inteligentes emocionalmente, optimistas y constructivos.

Según los modelos de formación de directivos públicos se deben desarrollar las competencias de los conocimientos y las habilidades técnicas, así como la inteligencia emocional. Son objetivos básicos de capacitación gerencial. También son importantes las metodologías de aprendizaje. Un ejemplo es el modelo de formación de directivos públicos del Instituto de Gobernanza y Gestión Pública de ESADE⁷.

4. LA IMPLANTACIÓN DE LA FIGURA DEL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES DE CASTILLA-LA MANCHA

4.1. Marco normativo y definición legal del personal directivo profesional en Castilla-La Mancha

El personal directivo profesional aparece regulado en legislación básica en el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público. El legislador en el mismo, establece que serán los Gobiernos de las Comunidades Autónomas los que desarrollen el régimen jurídico de este personal, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo a los siguientes principios:

Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales definidas como tales por cada Administración.

⁷ Instituto de Gobernanza y Gestión Pública de ESADE. Programa Ejecutivo en Gobernanza del Sector Público (2021). Obtenido de <https://www.esade.edu/executive-education/es/programa/programa-ejecutivo-en-gobernanza-del-sector-publico>

Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia.

El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación a los objetivos fijados previamente.

La determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo no será 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.

Así, en desarrollo del Estatuto Básico, Castilla-La Mancha aprobó la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que en los artículos 13, 14 y 15, establece el concepto de personal directivo profesional, su nombramiento y cese y su régimen jurídico.

En el artículo 13 se establece que es personal directivo profesional quien, bajo la dependencia de los órganos que se determinen reglamentariamente por la respectiva Administración, asume, con un alto nivel de autonomía, la gerencia profesional de programas o políticas públicas y la responsabilidad del cumplimiento de sus objetivos. La función directiva profesional incluye la dirección, coordinación, evaluación y mejora de los servicios, recursos o programas presupuestarios asignados, así como la rendición periódica de cuentas. Las Administraciones públicas o entidades que implanten la dirección pública profesional deben determinar en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo qué puestos de trabajo están reservados al personal directivo profesional.

El artículo 14 dice que para ser designado personal directivo profesional es necesario tener la condición de personal funcionario de carrera del grupo A de cualquier Administración pública y acreditar capacidades directivas en la forma que se determine reglamentariamente. Excepcionalmente y siempre que el puesto directivo no implique la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, pueden ser designadas personal directivo profesional personas que no tengan la condición de personal funcionario, siempre que así se prevea en la correspondiente relación de puestos de trabajo, se reúnan los requisitos

exigidos para el desempeño del puesto directivo y se acrediten capacidades directivas en la forma que se determine reglamentariamente.

La designación del personal directivo profesional será discrecional, 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.

El personal directivo profesional está 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. Dicha evaluación debe ser periódica y, como mínimo, anual.

El cese del personal directivo profesional se produce, además de por las causas previstas en el régimen aplicable al personal funcionario, por decisión discrecional del órgano competente para su designación o por una evaluación negativa de su gestión.

En cuanto al régimen jurídico, el artículo 15 establece que al personal directivo profesional le es aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general del personal funcionario de carrera. En todo caso, le son de aplicación las normas sobre jornada, horario, permisos, reducciones de jornada, vacaciones y régimen disciplinario aplicables al personal funcionario de carrera.

Cuando concurren las circunstancias que para el personal funcionario de carrera dan lugar al pase a la situación de excedencia por cuidado de familiares, excedencia por violencia de género o suspensión de funciones, en estos dos últimos casos durante el periodo en que el personal funcionario de carrera tendría derecho a la reserva de la plaza, el personal directivo tiene derecho a la suspensión de su nombramiento con reserva de la plaza.

4.2. Distinción con otras figuras y problemática del personal eventual, especialmente en las entidades locales

A tenor del desarrollo de la legislación autonómica de este ámbito del Estatuto Básico, quizá no establezca nada novedoso a lo que ha sido la dicotomía tradicional que ha habido en la administración desde Weber, políticos y funcionarios, ya que Castilla-La Mancha prevé que el personal directivo profesional pueda ser designado a través de procedimientos propios del personal eventual, por ejemplo, la libre designación.

Tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)⁸, se incluyó un nuevo artículo, el 32 bis, referente a regular el nombramiento del personal directivo en Diputaciones Provinciales, que debería efectuarse a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del subgrupo A1, salvo que en el Reglamento Orgánica de la entidad permita que su titular no reúna dicha condición de funcionario⁹.

Se abre en estas administraciones otra dicotomía, pero que, a la vez, parece que es excluyente una de otra, o eso al menos se desprende al realizar un análisis somero de las Relaciones de Puestos de Trabajo comprobadas: por un lado, el personal eventual y por otro, el personal directivo profesional. De este modo, podemos comprobar que no hay plazas para ser cubiertas por personal directivo, en cambio, sí hay plazas para personal eventual que, por su naturaleza o características de algunas plazas, sí podrían ser susceptibles de ser ocupadas por los primeros si así lo señalaran los órganos de gobierno de las administraciones públicas correspondientes, como señala la Ley 4/2010, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha¹⁰.

Y este tipo de personal, el eventual, tiene una naturaleza distinta al personal directivo, que siendo puestos para configurar equipos de trabajo con tareas de colaboración inmediata con quienes les nombran, siendo excepcionales, y estando vedadas las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la administración a este personal¹¹, la experiencia y la características de los puestos de trabajo que ocupan, en algunos casos se ha demostrado que esas actuaciones han trascendido hasta el análisis para el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que se adoptan¹². Aunque normativamente sean un tipo de empleado público, solo debe realizar funciones calificadas como de confianza o asesoramiento especial, y no deben confundirse con personal directivo, que responde a

8 BOE. (30 de diciembre de 2013). Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la. (312), 106430-106473. Obtenido de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756.pdf>

9 (FEMP, El personal eventual en las Entidades Locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), 2014)

10 (BOE, Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, 2011)

11 MAYOR GÓMEZ, Roberto, “Comentario a la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015 (Asunto c-177/14) sobre la aplicación de la Directiva 1999/70/CE de contratación de duración determinada al personal eventual: trienio. Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, núm. 3 tercer trimestre 2015, 2015, pp. 155-167.

12 (MILL, Jr, 2016)

otras motivaciones, como es la eficacia, la eficiencia, la consecución de objetivos de la organización e introducir nuevas formas de gestión pública aplicando técnicas como el management.

Quizá sea necesario recordar que desde la introducción de la figura del personal eventual en nuestra Administración Pública con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado¹³ ya se presentaban como “funcionarios eventuales” que desempeñaban puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera. Posteriormente, la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el Estatuto Básico del Empleado Público, que eliminaba la consideración de funcionario la primera, ambas reiteran que sus funciones únicamente son las expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial (STS (Contencioso) rec. 2010/2005). Así, este tipo de personal debería reducirse a aquellos casos en que fuera razonable y estuviera estrictamente justificado¹⁴. Además, este personal está en la órbita política, como un residuo de los modelos de spoil system, como un premio a ciertas personas o de consolación por no haber conseguido un determinado puesto en las elecciones¹⁵, y por ello debería desaparecer de la mención de empleado público incluso. Tanto se ha confundido esta figura y existe un abuso manifiesto de esta figura para tareas de colaboración relativas a actividades de naturaleza administrativa, que esta situación de cometidos idénticos o análogos a los de funcionarios de carrera ha ocasionado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015, por el cual, la recurrente, personal eventual del Consejo de Estado desde 1996, ha conseguido el reconocimiento para percibir trienios, ya que en su lugar no cabe desigualdad de trato por no haber elementos diferenciadores¹⁶. Esta sentencia, pese a constatar el incumplimiento de la Administración de la ley por la atribución indebida de funciones administrativas al personal eventual, no ha motivado para hacer las cosas bien, más bien al contrario, incluso con el beneplácito de la jurisprudencia, admitiendo expresamente que el personal eventual pueda realizar funciones meramente administrativas (STS 60/2016 de 21 de enero o STC 156/2013, de 23 de septiembre).

13 (BOE, Decreto 315/1964, de 1 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, 1964)

14 SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020). Derecho de la Función Pública. Tecnos.

15 (FERNÁNDEZ RAMOS, 2013)

16 (MARINA JALVO, 2016)

En las administraciones locales, la proliferación de la figura del personal eventual ha sido motivo de cierta preocupación por su número y funciones que desbordan el carácter excepcional. Este fenómeno podía escudarse en que eran personal directivo, pero evidentemente no todo el personal eventual de las Entidades Locales tiene carácter directivo¹⁷, hasta crearse estructuras paralelas a la funcionarial, siendo totalmente condenable. El funcionario eventual local fue introducido por el RD 3046/1977, de 6 de octubre, que dispuso que eran funcionarios de empleo los que desempeñaban puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera. La Ley de Bases del Régimen Local evita hablar de funcionarios de empleo, siendo ya personal eventual como se reflejó en su artículo 104, atribuyendo al Pleno el número y retribuciones de este personal y al alcalde su nombramiento y cese. Según el artículo 176.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, se establece 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. Aunque no se han dictado normas al respecto, las entidades locales han introducido personal eventual en puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por personal directivo profesional, y que tampoco se puede pervertir, ya que se pueden verse a eventuales en puestos de mayor responsabilidad y donde es más necesario por multitud de razones, entre ellas, la temporalidad, empleados públicos de alto cargo¹⁸.

Esta dicotomía de personal directivo profesional versus personal eventual, trae consigo una creciente politización de las instituciones públicas¹⁹, fenómeno que no hace sino reiterar la idea del poco esfuerzo en buscar una verdadera eficacia de los fondos públicos para mejorar el sistema de administración pública, máxime en unos tiempos donde la legitimidad implícita de los poderes públicos lleva tiempo desaparecida²⁰. Hoy día y desde hace tiempo, desde que el Estado ya no es el centro del sistema como ha sido

17 (FERNÁNDEZ RAMOS, 2013)

18 (G. LÓPEZ, 2016)

19 (ALMONACID, 2018)

20 (BAENA DEL ALCÁZAR, 1995)

históricamente, y una creciente demanda de gestión y prestación de servicios y producción de bienes por parte de la Administración que sea eficaz y eficiente, ha hecho que los ciudadanos perciban que es necesario una reforma a fondo de la administración, pasando obviamente por una reforma de los recursos humanos, eficientes y suficientes para cada vez una mayor demanda y por supuesto, a un precio (tributos) tolerable.

Esta politización de las instituciones públicas de esta dicotomía expresada, debe corregirse para evitar otro tipo de efectos como ya veremos en el ejemplo que he escogido para glosar la nula implantación de la figura del personal directivo profesional en las administraciones públicas. Uno de estos efectos es que los cambios de gobierno tras unas elecciones, en el mejor de los casos, cada 4 años, traen nuevos altos cargos, gente nueva, personal eventual, visión, por tanto, a corto plazo, cuando la Administración es cierto que necesita cambios, pero no todos, para no cambiar nada²¹. Esto es, no se puede cambiar tantas veces de personas que son responsables de parcelas importantes de gestión pública. Es preciso buscar una gestión profesional que aporte estabilidad directiva y que pueda trabajar sin la presión de los cambios producidos en las elecciones. Es más, esta premisa solucionaría otro efecto negativo, que es la tendencia a repudiar todo lo hecho anteriormente por el mero hecho de haberlo ejecutado un contrario político y no aprovechar los progresos alcanzados si son buenos para la organización, quebrando la continuidad de políticas públicas.

Con base a esto, no hay que olvidar los altos funcionarios que asesoran en la adopción de decisiones, asignan recursos y asisten a los gestores públicos en la ejecución que no son personal directivo profesional. Es un problema de recursos humanos a reformar. No todos los altos funcionarios son personal directivo, ya que no pueden sustituir a parte de la administración general de una institución o entidad pública, deben ser un pequeño grupo, titulados superiores del cuerpo superior de la administración.

Los cambios van irremediabilmente hacia una lógica gerencial dan lugar al cambio de paradigma weberiano, también dual, entre la clase política y la función pública profesional.

21 ALMONACID LAMELAS, V. (6 de agosto de 2018). Personal directivo versus personal eventual: a vuelta con los dedazos en los altos cargos. Obtenido de nosoloaytos.wordpress.com: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/08/06/personal-directivo-versus-personal-eventual-a-vueltas-con-los-dedazos-en-los-altos-cargos/comment-page-1/>

Una parte muy importante y en gran medida, aseguradora del éxito de la implantación del personal directivo profesional en la Administración será la formación de directivos públicos para reformar la gestión pública²².

Los problemas de implantación son limitaciones que impiden que el personal directivo profesional arraigue a nivel local. Son dos: la normativa y la decisión política²³.

El personal directivo profesional en los gobiernos locales se enfrenta a la resistencia de los agentes tradicionales de la organización municipal: los políticos, que se sienten acuciados por la tiranía del mandato, y los funcionarios, que siguen anclados en la permanencia y la inamovilidad.

Esa dicotomía sigue dominando el marco normativo, donde el personal directivo profesional se ha encuadrado dentro del nivel político o bien como un alto funcionario.

En municipios como Madrid o Barcelona son altos cargos o son reservados para funcionarios de habilitación nacional. Existe una dualidad de modelos: confianza política versus profesionalidad.

Según la OCDE²⁴, hay una necesidad imperiosa en las organizaciones públicas de estructuras de personal directivo profesional (que medie entre la política y la administración). La dirección pública se fundamenta en la profesionalidad y el directivo público es una pieza clave de una organización eficiente. Fundamental es su papel en el proceso de elaboración de una política pública. De hablar con el político a desarrollarla en la organización.

Así, podemos destacar lo que deberían ser sus puntos de apoyo: debe ser un interlocutor reconocido profesionalmente por políticos y funcionarios.

Elementos en el diseño de la dirección pública profesional²⁵:

22 RAMIÓ, C. (2011). Estrategias para la modernización del acceso a la función pública. Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas (7), 129-144. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4639369>

23 JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010). Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. (U. A. Madrid, Ed.) Anuario de Derecho Municipal (4), 167-193. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3727685>

24 OCDE (2008). Public Employment and Management Working Party. The Senior Civil Service in National Governments of OCDE countries, Paris. (documento borrador, no publicado finalmente).

25 JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1994). La función directiva en el sector público español: tipología de regímenes jurídicos de los directivos públicos. Documentación Administrativa (241), 273-405. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4242822>

a) La organización debe identificar los puestos de trabajo a cubrir por el personal directivo profesional con sus funciones y competencias (perfil del personal directivo profesional).

b) El proceso de nombramiento, designación o selección, con discrecionalidad o no, etc. El personal directivo profesional es profesional, con experiencia, formación y competente para ejercer su puesto de trabajo.

c) El personal directivo profesional como managers, con autonomía en la gestión. En el gobierno local con delegación de competencias de los órganos políticos en el personal directivo profesional.

d) Responsabilidad gerencial por la gestión. Responde por los resultados de la gestión. Proceso de racionalización: objetivos de la organización, medios, indicadores y logros (responsabilidad gerencial).

e) Sistema de incentivos con retribuciones variables o con cese del personal directivo profesional.

f) Cese en el ejercicio de sus funciones:

- Profesionalización pura del personal directivo profesional: será para siempre si cumple con éxito.
- Sistema mixto de profesionalidad con temporalidad (3, 4 o 5 años y cesado si los resultados son deficientes).

La Ley de Bases del Régimen Local previó que el personal directivo profesional fuera personal eventual (artículo 176.3), pero es inadecuado porque hacen funciones de confianza y asesoramiento especial y son funciones alejadas de las directivas. Con esta regulación, el personal directivo profesional formaba parte del mundo político.

Hubo excepciones en los que el personal directivo profesional eran altos funcionarios, pero se provisionaban por libre designación y la profesionalidad quedaba en un segundo plano y esta, ha sido la tónica dominante.

Así, podemos extraer que apenas ha entrado la Nueva Gestión Pública o el management en el seno de las administraciones, si no ha entrado el personal directivo

profesional por una cuestión de decisión política. Es decir, no hay voluntad política²⁶. El marco normativo no ha ayudado, y en ocasiones es confuso y contradictorio.

Al final, los gobiernos locales han seguido recurriendo al personal eventual para cubrir puestos de trabajo de personal directivo profesional.

Ha habido ensayos de introducción de personal directivo profesional, como con la Carta Municipal de Barcelona, Ley 22/1998²⁷. Al final quedó configurado como personal eventual y poco se ha avanzado en este aspecto. La estructura gerencial de Barcelona pivota sobre la confianza política. Esta experiencia truncada reflejó que no es idóneo el personal eventual para funciones directivas.

Así, se redefine la forma de gobierno y estructura directiva de municipios de gran población (Título X de la Ley de Bases del Régimen Local). La filosofía de la LOFAGE²⁸ separando a órganos superiores que son políticos de órganos directivos (coordinadores generales, directores generales y además de funcionarios de con habilitación nacional), estableciendo reglas para el libre nombramiento, que implica cese libre. Se basaba en la confianza y no en la profesionalidad.

La reforma del año 2003 tuvo una serie de puntos positivos:

- a) Identificación de los puestos de trabajo para personal directivo profesional.
- b) Así, se puede articular el personal directivo profesional mejor.
- c) Que los políticos puedan delegar en el personal directivo profesional supone un paso adelante para su institucionalización.

Pero estas medidas no han llegado a tramitarse²⁹.

26 JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010). Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. (U. A. Madrid, Ed.) Anuario de Derecho Municipal (4), 167-193. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3727685>

27 BOE. (2 de febrero de 1999). Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. (28), 4531-4554. Obtenido de <https://boe.es/boe/dias/1999/02/02/pdfs/A04531-04554.pdf>

28 BOE. (15 de abril de 1997). Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. (90), 11755-11773. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878>

29 JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010). Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. (U. A. Madrid, Ed.) Anuario de Derecho Municipal (4), 167-193. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3727685>

Solo se aplica el modelo de la Ley de Bases de Régimen Local en los municipios del Título X. Tampoco están las Diputaciones Provinciales ni los Consejos Insulares ni las Diputaciones Forales.

A los municipios de régimen común y a las Diputaciones Provinciales les queda el artículo 85 de la Ley de Bases del Régimen Local para organismos autónomos y entidades públicas empresariales. En el resto, se cubre con funcionarios de habilitación nacional.

En Madrid, con la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid³⁰, el órgano directivo es designado bajo el criterio de confianza política, y la alta dirección pública son directivos políticos. Son también funcionarios en puestos de trabajo de primer nivel o dirección pública superior.

En el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la regulación del personal directivo profesional es una regulación de mínimos. No regula apenas nada. El EBEP no cambió nada sobre lo legislado en la Ley de Bases del Régimen Local. Y la jurisprudencia ha determinado que no existe un modelo profesional. Aunque haya que hacer una convocatoria pública que obliga el artículo 13 del EBEP.

Aunque depende de la interpretación que se dé, en municipios de gran población, los coordinadores y directores generales deberían ser designados mediante publicidad y concurrencia, con procedimientos basados en mérito y capacidad, atendiendo a criterios de idoneidad.

Será la legislación de desarrollo quien diga los principios que serán aplicables al personal directivo profesional.

Mientras no haya pronunciamiento del Tribunal Supremo es prudente hacer procesos teniendo en cuenta el artículo 13 del EBEP, introduciendo profesionalidad en la cobertura.

Distinto es el caso de Barcelona donde con criterios de confianza se designa a personal eventual, vinculando la figura a funciones de confianza y asesoramiento especial.

30 BOE. (5 de julio de 2006). Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. (159), 25202-25215. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-12057>

El informe de la Comisión de Expertos del EBEP ya advirtió de la proliferación del uso del personal eventual para el desempeño de tareas directivas, dando lugar a que el Tribunal Supremo desarrollara una amplia doctrina³¹ separando el personal eventual del personal directivo profesional y que distintos órganos jurisdiccionales han argumentado en este sentido³².

Así, a los ayuntamientos de régimen común no les queda otra que hacer las coberturas acordes al artículo 13 del EBEP. El Pleno debe determinar los puestos de trabajo que quedan reservados a personal directivo profesional. No hay legislación de desarrollo. La Ley Básica del Gobierno y Administración Local de 2010 no se ha llegado a tramitar tampoco. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, el personal directivo profesional es temporal. En Castilla-La Mancha, en la Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha³³ se señalan varios rasgos fundamentales:

a) El directivo público profesional tiene un alto nivel de autonomía funcional y responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada programa o política pública.

b) Serán las relaciones de puestos de trabajo las que determinen en cada caso qué puestos estarán reservados al personal directivo profesional.

c) La regla general será reservar los puestos de dirección pública profesional a funcionarios del grupo de clasificación A.

d) La designación será discrecional, atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, garantizándose la publicidad y la concurrencia, con libre designación.

e) El cese se deberá llevar a cabo en los casos de una evaluación negativa de su gestión.

f) Por último, se recogen unas normas de régimen jurídico, determinando los preceptos de los funcionarios aplicables al personal directivo y se determinan las situaciones administrativas aplicables.

31 SSTS, Sala de lo Contencioso, de 23 de mayo de 2008 (Sección 7ª, RJ 2008/5319) y de 6 de octubre de 2008 (RJ 2008/7481).

32 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo) número 40/2010.

33 (BOE, Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, 2011)

No representa este desarrollo ningún avance significativo en el proceso de institucionalización de la dirección pública profesional. Por último, la Ley regional apuesta por la libre designación como sistema de provisión de los puestos de trabajo de personal directivo profesional, que no es el ideal³⁴.

4.3. Estudio del caso:

4.3.1. Hipótesis

Como establecía en la introducción del documento, la hipótesis que se va analizar es si la implantación de la figura del personal directivo profesional es generalizada o no, si está bien encuadrada legalmente, siguiendo la normativa aprobada al efecto y los estudios preparadores de la misma; si en caso de que no se dé una de las dos premisas anteriores, las funciones directivas se ejercen y qué clase de personal las ejerce, y si este, responde a los criterios y a los objetivos que requiere las funciones, esto es, las políticas públicas que desarrollan y que deben ejecutar con eficacia y cumpliendo unos objetivos marcados previamente tras el proceso de selección.

4.3.2. Realidad y estudio del personal directivo profesional de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y en las entidades locales de Castilla-La Mancha

Castilla-La Mancha es una Comunidad Autónoma integrada por cinco provincias, Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo, que se haya situada en el centro de la península Ibérica. La Región cuenta con 2.045.221 habitantes repartidos en los 919 municipios que la componen. Pese a ser la tercera autonomía más extensa de España, tras Castilla y León y Andalucía, es la novena Comunidad Autónoma con más población, y distribuida esta de forma muy desigual. Su población supone el 4,31% de la población total del país. Estos datos dan como resultado una densidad de población de 25,74 habitantes por kilómetro cuadrado, en línea con Castilla y León, Extremadura y Aragón, que son las Comunidades Autónomas que tienen una densidad parecida, de casi 70 habitantes por kilómetro cuadrado menos que la media nacional³⁵.

34 JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010). Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. (U. A. Madrid, Ed.) Anuario de Derecho Municipal (4), 167-193. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3727685>

35 INE. Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero (2021). Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2915>

La realidad poblacional de esta Comunidad, con este número de habitantes en esta extensión y con 919 municipios hace que la población sea eminentemente rural, salvo en las zonas alrededor de las capitales de provincia y Talavera de la Reina (cuarta ciudad de la Comunidad que estudiaremos), las zonas industriales del Corredor del Henares, la comarca de la Sagra (analizaremos 2 municipios, Seseña e Illescas), Torrijos- Fuensalida en la comarca de Torrijos, la zona Sonseca-Toledo (Toledo será el último ayuntamiento que analizaremos), la “Y” de Villarrobledo, Almansa y Hellín y el corredor Puertollano-Daimiel, que rompen la tendencia demográfica.

La gran mayoría de los municipios de Castilla-La Mancha tienen menos de 2.000 habitantes, y cada vez pierden más población, salvo los de las zonas descritas anteriormente que, o bien, se conservan en una línea estable de población o bien, están creciendo como son los casos de los corredores industriales del Henares y de la Sagra.

Con estas premisas y centrandó el análisis a realizar, vamos a someternos a la realidad demográfica de la provincia de Toledo, que es la más poblada de la Región. En ella, sobresalen entre todos los municipios, las localidades de Toledo y Talavera de la Reina, ambas con una población superior a 80.000 habitantes, siendo la tercera y cuarta población más pobladas de Castilla-La Mancha. Toledo es la capital regional, y aparte de un gran patrimonio histórico sin parangón, cuyo turismo y sector servicios es muy importante, ser la capital administrativa de la provincia y de la autonomía le reporta un gran número de administraciones públicas y por supuesto, de empleados públicos. El caso de Talavera de la Reina, es similar en cuanto a población y está lo suficientemente lejos de la capital de la provincia (85 kilómetros) para ejercer una cabecera comarcal muy amplia y con identidad propia. Si Toledo se dedica al turismo, Talavera se dedica al sector servicios con una importancia histórica de ganadería que ha hecho que ejerza como una segunda capital, y habiendo sido más poblada que la propia capital hasta hace apenas 3 años. Por último, las otras dos localidades a analizar serán Illescas y Seseña con poblaciones cercanas a los 30.000 habitantes. Estos municipios han experimentado un crecimiento exponencial los últimos años, por un lado, por estar situadas en los límites provinciales con la Comunidad de Madrid, siendo dormitorio de muchos habitantes, y por otro lado, por ser dos enclaves importantes para la logística y con un sector industrial que les ha hecho fijar población, atraer empresas multinacionales y con ellas, a más

trabajadores y por último, habitantes. Lo que ha conllevado que sus administraciones hayan crecido para dar cobertura a las necesidades de los nuevos vecinos.

Las cuatro administraciones locales a analizar pues, se corresponderían con las cuatro localidades más pobladas de la provincia de Toledo, a la que sumaríamos al análisis la administración de la Diputación Provincial como quinta Entidad Local a analizar; y por último se estudiará también la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como ente administrativo superlativo y hegemónico en cuanto al número de empleados públicos en la Región, como a continuación veremos.

Para explicar el campo de análisis, vamos a poner en contexto el mismo. En Castilla-La Mancha, en julio de 2020, había más de 123.000 empleados públicos³⁶. De ellos, más de 17.000 son empleados públicos de la administración periférica de la Administración General del Estado, más de 73.000 del sector público regional dependiente de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, por último, algo más de 32.000 son personal que prestan servicios en alguna de las Entidades Locales de la Región. En la siguiente tabla están los datos más detallados:

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE EFECTIVOS POR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA				
COMUNIDAD AUTÓNOMA/ PROVINCIAS	SECTOR PÚBLICO DEL ESTADO	SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	SECTOR PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	TOTAL
CASTILLA-LA MANCHA	17.316	73.402	32.333	123.051
ALBACETE	4.357	15.085	5.867	25.309
CIUDAD REAL	3.868	19.502	8.252	31.622
CUENCA	1.705	7.309	3.957	13.053
GUADALAJARA	2.083	7.981	3.678	13.742
TOLEDO	5.303	23.443	10.579	39.325

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Registro Central de Personal.

Según las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Administraciones Públicas a analizar se desprenden los siguientes datos³⁷:

36 Registro Central de Personal. Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (julio 2020). Ministerio de Política Territorial y Función Pública. NIPO: 277-19-051-3. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/porta/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200701_Boletin_julio_2020.pdf.pdf

37 BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (24 de marzo de 2021). Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Seseña (57), 32-36. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=21032986|0&insert_number=1193&insert_year=2021

ADMINISTRACIÓN	PERSONAL FUNCIONARIO						PERSONAL LABORAL						PERSONAL EVENTUAL						PERSONAL DIRECTIVO	TOTAL
	A1	A2	C1	C2	AP	TOTAL	A1	A2	C1	C2	AP	TOTAL	A1	A2	C1	C2	AP	TOTAL		
Ayuntamiento de Seseña	9	19	59	29	2	118	4	21	12	20	22	79	0	1	0	0	0	1	0	198
Ayuntamiento de Illescas	8	3	62	19	0	92	9	23	46	94	200	372	0	0	1	0	0	1	0	465
Ayuntamiento de Talavera	29	25	141	196	153	543	31	17	47	37	79	211	2	0	3	1	0	6	0	760
Ayuntamiento de Toledo	50	30	191	172	18	461	3	27	17	80	105	232	-	-	-	-	-	21	0	714
Diputación Provincial de Toledo	67	107	62	391	152	779	1	2	3	6	6	18	2	10	4	11	0	27	0	824
Junta de Castilla-La Mancha	28.358	29.759	4.366	10.036	5.471	77.990	39	51	1.605	1.687	3.452	6.834	111	2	0	0	0	113	155	85.092

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos por las distintas relaciones de puestos de trabajo de las administraciones públicas estudiadas.

Respecto a los datos de las tablas y el análisis, hay que tener en cuenta que, con el análisis de estas 5 Entidades Locales, por volumen, alcanzaremos a estudiar casi el 28% de los puestos de trabajo del sector público de la Administración Local en la provincia de Toledo, muestra más que representativa, por un lado, por el porcentaje en sí, y por otro, por la propia magnitud de las administraciones estudiadas. Resumiendo, con el estudio de los 4 ayuntamientos estudiaremos las instituciones que dan servicio a más de 226.000 habitantes de los más de 703.000 habitantes del resto de las 200 localidades de toda la provincia. Estos ayuntamientos suponen un 32% de toda la población provincial.

En relación con los datos de la Junta, observamos una incoherencia en los datos referidos al personal al servicio de la Administración Regional entre ambas tablas (una diferencia de 11.600 puestos). Esto se debe a dos factores: el primero tiene que ver con la recogida de datos, la primera tabla está actualizada a julio de 2020 a través del Registro Central de Personal del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, la segunda, de la web corporativa de la Junta de Comunidades actualizada a mayo de 2021; el segundo factor se refiere a la situación actual de pandemia y el fortalecimiento de los servicios

BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (17 de julio de 2020). Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Illescas (134), 40-48. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=20078148|0&insert_number=2935&insert_year=2020

BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (20 de julio de 2020). Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina (135), 24-49. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=20078108|0&insert_number=2887&insert_year=2020

BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (20 de julio de 2020). Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Toledo (53), 37-42. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=21033025|0&insert_number=1234&insert_year=2021

BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (29 de enero 2021). Relación de Puestos de Trabajo de la Diputación Provincial de Toledo (19-único), 1-28. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=21012148|0&insert_number=353&insert_year=2021

GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA. Relaciones de puestos de trabajo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Obtenido de <https://www.castillalamancha.es/node/232969>

públicos que se ha producido durante la misma, sobre todo en el sector sanitario³⁸ por motivos obvios, y educativo³⁹, por la implantación de medidas de prevención, entre otras, contratación de más profesorado para bajar la ratio de alumnado por aula.

4.3.3. Elementos de valoración y análisis de la hipótesis

La forma de comprobar y buscar la información para el analizar la implantación del personal directivo profesional en las distintas administraciones públicas de Castilla-La Mancha, prácticamente se resuelve por la legislación de desarrollo del artículo 13 del TREBEP.

De los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 4/2011, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, se puede extraer los siguientes elementos característicos o rasgos del personal directivo profesional:

- El primero de ellos, es que las administraciones públicas que implanten la dirección pública profesional, deben indicar en sus respectivas relaciones de puestos de trabajo qué puestos se reservan a este tipo de personal. Con lo cual, esto nos facilita mucho la búsqueda, ya que, por mandato legal, las distintas administraciones tienen que reflejar públicamente como es la Relación de Puestos de Trabajo los puestos reservados a personal directivo profesional.
- El personal directivo tiene que tener la condición de funcionario de carrera del Grupo A de cualquier administración pública y acreditar capacidades directivas, aunque podrá designarse personal directivo a personas sin ser funcionarios siempre que no realicen actividades que directa o indirectamente impliquen la participación del ejercicio de potestades públicas o la salvaguardia de intereses generales, y se refleje así en la relación de puestos de trabajo. Con lo cual, en el análisis de las RPT observaremos este extremo.
- Su designación será discrecional, en atención al mérito y a la capacidad y a criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la

38 CONSEJERÍA DE SANIDAD. El compromiso del Gobierno de Castilla-La Mancha con la Atención Primaria se refleja en más personal, más tecnología y más sistemas de información. Gobierno de Castilla-La Mancha (10 de septiembre de 2020). Obtenido de <https://www.castillalamancha.es/node/309384>

39 CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES. El Gobierno regional garantizará la seguridad sanitaria a los más de 408.600 alumnas y alumnos y más de 32.600 docentes que comienzan el curso escolar 2020-2021 (8 de septiembre de 2020). Obtenido de <https://www.castillalamancha.es/node/309219>

conurrencia. Esta característica ya la hemos analizado, en tanto que el espíritu de la figura del personal directivo profesional no es que el nombramiento se realice de forma discrecional, sino que sea reglado y motivado. La legislación de desarrollo de Castilla-La Mancha respeta al pie de la letra el artículo 13 del TREBEP, sin embargo, al regular la designación como discrecional, no parece que pueda cumplir el resto de requisitos del procedimiento de designación.

- Su cese, además de las causas previstas para el personal funcionario, será discrecional por el órgano competente que lo designó o por una evaluación negativa de su gestión. Con esta característica ocurre algo parecido que con la anterior, pero en este rasgo más claramente, porque el personal directivo no responde a una cuestión de confianza del órgano competente que lo designa, sino al cumplimiento de unos objetivos evaluados con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia y responsabilidad en su gestión y control de resultados.
- Por último, su régimen jurídico, en todo lo que sea compatible y, sobre todo, en referencia a jornada, permisos, horario, reducciones, vacaciones y régimen disciplinario, será aplicable el del personal funcionario de carrera. Este rasgo es bastante coherente con el anterior sobre la condición de funcionario de carrera que debe poseer de forma general para ser designado personal directivo.

De esta forma, queda definida la metodología que se usará para el análisis de esta figura. Por un lado, se buscará en las relaciones de puestos de trabajo si hay puestos reservados a personal directivo profesional. En caso de existir, se analizarán sus procesos selectivos, ya que deberán publicarse al tener que garantizarse la publicidad de los mismos, y se comprobará el resto de elementos característicos de la figura.

En caso contrario, de no existir puestos reservados a personal directivo, se tratará de analizar los diferentes puestos de trabajo del Grupo A de cada administración a estudiar y a través de las áreas, se podrán señalar o no, puestos de trabajo que podrían ser susceptibles de ser reservados a personal directivo, por asumir, con una alta autonomía, la dirección de programas o políticas públicas y la responsabilidad sobre los resultados de los objetivos de tales programas o políticas. Se observará que las funciones de estos puestos, incluye la dirección, coordinación, evaluación y mejora de los servicios, recursos

o programas presupuestarios asignados, así como la rendición periódica de cuentas⁴⁰, como si de una función directiva se tratase.

4.3.4. Estudios de las relaciones de puestos de trabajo en las principales administraciones de la Comunidad

Así las cosas, podemos ya, habiendo definido y separado de forma meridianamente clara las funciones y características del personal directivo profesional y el personal eventual, entrar en la realidad práctica de la Administración.

Para ello, comprobamos según los catálogos de puestos o en las relaciones de puestos de trabajo de distintas Administraciones Públicas la implantación del personal directivo profesional. De este modo, extrayendo las relaciones de puestos de trabajo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como modelo de administración autonómica, y de la Diputación de Toledo, así como de los ayuntamientos de los cuatro municipios más poblados de la provincia, esto es, Toledo, Talavera, Illescas y Seseña, como administraciones locales, podemos determinar que prácticamente en ninguna de ellas, se señalan puestos de trabajo a cubrir por personal directivo profesional, como por imperativo legal debe ser, como recoge el artículo 13.2 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, salvo en un organismo autónomo de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

4.3.4.1. Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, pese a ser la administración de mayor volumen, con una gran capacidad legislativa y de personal, de áreas, competencias y actividades a realizar, y que es propicia para la implantación de nuevas formas de gestión pública, no dispone de forma generalizada del personal directivo profesional. Es más, pese a ser una administración que, por normativa, como se ha visto anteriormente (Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha), tiene regulada la figura, no se ha visto introducida en las estructuras de la Administración General. Es más, dispone de una normativa adicional, para la formulación y evaluación de políticas como es la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La

40 BOE (31 de octubre de 2015). Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (261), 103105-103159. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

Mancha⁴¹. Esta norma, en su Capítulo II “Buen Gobierno”, que establece que la Administración de la Junta de Comunidades conformará su actividad a través del principio de evaluación permanente, con indicadores objetivos, de la gestión administrativa y de los procesos de participación de los ciudadanos en las políticas públicas. De hecho, la propia ley, encarga a la Administración de la Junta de Comunidades dotarse de normativa, ejerciendo su potestad, para utilizar elementos de análisis para evaluar políticas públicas, evitando gastos innecesarios, simplificando el ordenamiento jurídico existente, desarrollar mecanismos para evaluar la aplicación de normativa, verificar su cumplimiento y modificarla si hay cambios económicos o sociales sobrevenidos, etc.

A día de hoy, Castilla-La Mancha no dispone de este desarrollo normativo y tampoco cuenta con un organismo que se encargue de la evaluación de las políticas públicas, provocando lo que ya se viene denunciando por asociaciones o grupos políticos⁴² como la presentación de datos descontextualizados que no pueden medirse de forma correcta, al no poder establecer comparación con una previsión de objetivos.

Por otro lado, en cuanto a la introducción del personal directivo, no existe como tal, pero al igual, que pasa en el Ayuntamiento de Toledo y como veremos que ocurre también en la Diputación Provincial, dispone de una gran cantidad de puestos de trabajo que se cubren por libre designación y que están reservados a funcionarios de cualquier administración pública del subgrupo A1, los cuales, se encargan de grandes áreas de gestión, resultando propicios para este tipo de personal.

Caso relevante que ha saltado a nivel nacional en estos días⁴³, ha sido la reciente sentencia de casación del Tribunal Supremo, y que los medios han enlazado con el caso de destitución del coronel Pérez de los Cobos como Jefe de la Guardia Civil dependiente del Ministerio del Interior. Es el caso donde se confunde la figura de la libre designación para puestos de gestión reservados para funcionarios con la figura del personal eventual

41 BOE (11 de febrero de 2017). Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. (36) 9372-9418. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-1373>

42 Cuadernos manchegos. (22 de octubre de 2020). Ciudadanos vuelve a pedir un sistema de evaluación de las políticas públicas: “El Gobierno nos presenta los datos sin contexto”. Obtenido de <https://www.cuadernosmanchegos.com/ciudadanos-vuelve-a-pedir-un-sistema-de-evaluacion-de-las-politicas-publicas-el-gobierno-nos-presenta-los-datos-sin-contexto-16821.html>

43 POZAS, A. (28 de abril de 2021). La sentencia del Supremo que puede marcar el camino al cese de Pérez de los Cobos. Cadena Ser. Obtenido de https://cadenaser.com/ser/2021/04/28/tribunales/1619603080_751585.html

y que, no obstante, puede marcar el camino y clarificar la naturaleza de los puestos de trabajo reservados a personal directivo que no pueden estar al albur de la confianza política.

La sentencia del Tribunal Supremo 499/2021 de 12 de abril⁴⁴, se ocupa de la petición de un recurso de casación contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 119/2018⁴⁵, sobre el cese de un funcionario que ocupaba un puesto de libre designación, concretamente de Coordinador de la Secretaría General del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM). Bien, esta sentencia anula el cese del funcionario, que fue cesado al entrar un nuevo gobierno en la Administración de la Junta, por razón de pérdida de confianza y por el mero hecho de cambiar la estructura orgánica de la Consejería. La sentencia argumenta con doctrina de la propia sala sobre los requisitos de motivación de los actos discrecionales de cese en puestos de libre designación, dejando meridianamente claro que se necesita una motivación concreta y clara, tomando de referencia la falta de cumplimiento de los requisitos para no seguir desempeñando el puesto de trabajo y que sí se apreció su cumplimiento en el momento del nombramiento. No caben motivaciones vagas y estandarizadas o susceptibles de ser sustentadas sobre la confianza, al ser un puesto que se ocupa por criterios de idoneidad, bajo los principios de mérito y capacidad.

Parece claro en la sentencia, que la motivación responde al cambio de gobierno y al cambio de rumbo que todo gobierno desencadena con su llegada, pero que no tiene en cuenta las particularidades y naturaleza de los puestos de libre designación, creyendo que todos los puestos son ocupados por personal eventual y se le da el mismo tratamiento a la hora de los ceses.

Es una prueba más de lo que ya se ha comentado anteriormente, la falta de esa nueva cultura administrativa que se debe introducir en todos los estamentos de la administración, donde la organización debe responder a los criterios de eficacia y eficiencia, con unos profesionales que estén en sus puestos de trabajo, no por cuestión de inamovilidad, sino por una cuestión de rendimiento y de evaluación de objetivos

44 STS (Sala de lo Contencioso), Sección 4ª, número 499/2021, de 12 de abril de 2021, Rec. 6840/2018.

45 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 119/2018 (Sala de lo Contencioso) de 13 de junio de 2018, Sección 2ª, Rec. 168/2017.

cumplidos; que no cambia porque cambien “sus jefes políticos”, sino porque no se han cumplido unos determinados estándares de calidad o unas metas fijadas en el área de gestión que tienen encomendadas. Por ello, es importante, pese a la discrecionalidad, en mayor o menor grado, que las condiciones o requisitos sean lo más objetivas posible, que se pueda verificar el cumplimiento de ellos y poder evitar que una malinterpretada discrecionalidad lleve a este tipo de resultados.

A pesar de ello, y habiendo realizado un análisis de la relación de puestos de trabajo del personal al servicio de la Junta de Comunidades en Administración General y Especial, y con interés en la sentencia comentada anteriormente, existen 155 puestos de personal directivo en el conjunto del organigrama de la Administración de la Junta. Todos los puestos, están en las plantillas orgánicas del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM).

Estos puestos son⁴⁶:

CARGOS DE PERSONAL DIRECTIVO				
GRUPO	CATEGORÍAS	DOTACIÓN NUMÉRICA	SISTEMA PROVISIÓN	COMPLEMENTO DESTINO
A1	DIRECTOR/A GERENTE	18 LD		29
A1	SUBDIRECTOR/A GERENTE	2 LD		28
A1	DIRECTOR/A MÉDICO	18 LD		28
A1/A2	DIRECTOR/A GESTIÓN Y SERVICIOS GENERALES	18 LD		27
A2	DIRECTOR/A ENFERMERÍA	18 LD		26
A1	SUBDIRECTOR/A MÉDICO	27 LD		27
A1/A2	SUBDIRECTOR/A GESTIÓN Y SERVICIOS GENERALES	22 LD		26
A2	SUBDIRECTOR/A ENFERMERÍA	23 LD		25
A1	COORDINADOR/A MÉDICO DE EQUIPOS ATENCIÓN PRIMARIA	5 LD		26
A2	RESPONSABLE DE ENFERMERÍA DE EQUIPOS ATENCIÓN PRIMARIA	4 LD		22

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las plantillas orgánicas de las Gerencias del SESCAM.

Tras constatar la existencia de personal directivo profesional en las plantillas orgánicas de un organismo de la Junta de Comunidades como es el SESCAM, lo siguiente es comprobar si el proceso selectivo se ajusta tanto a la normativa básica del TREBEP, como al desarrollo de la Ley de empleo público regional. Recientemente, en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, se han publicado las bases de la convocatoria del

46 CONSEJERÍA DE SANIDAD. Plantillas orgánicas de las Gerencias del SESCAM (2021). Obtenido de <https://sanidad.castillalamancha.es/profesionales/atencion-al-profesional/plantillasorganicas>

procedimiento para la provisión de varios puestos de personal directivo⁴⁷. En las mismas, se quiere provisionar los siguientes puestos de trabajo:

- 1 Director/a Gerente.
- 2 Subdirectores/as Médicos.
- 2 Subdirectores/as Médicos.

En la base segunda se establecen los requisitos de los aspirantes, que cumplen con la regla de preferencia de la condición de funcionario del Grupo A, si bien deja la posibilidad de no tenerla, cumpliendo con el requisito de la titulación.

En la base tercera se establece que, junto con la solicitud de participación, se deben adjuntar los documentos acreditativos de la titulación requerida, así como aquellos que acrediten la experiencia profesional y de gestión sanitaria.

En la base cuarta, se indica que el órgano competente que resolverá es el Director/a Gerente del SESCAM tras la previa valoración de la idoneidad de los candidatos, aunque no se explicita cómo se va a realizar ni qué baremos se utilizan, ni qué criterios de idoneidad son.

Por último, en la base quinta, se establece que el proceso es el de libre designación, y cumpliendo la legislación de desarrollo, se establece la discrecionalidad tanto en el nombramiento como en el cese del candidato finalmente designado.

A tenor de esta resolución, pese a que cumpla la legislación, podemos constatar lo dicho, no se establecen objetivos para cumplir por parte de este personal directivo, tampoco se dice nada del órgano que debe evaluar el rendimiento de este personal, ni quién ni cómo se va a medir el grado de eficacia y eficiencia en su función directiva. También respecto a la última base, se sigue pivotando en cuanto a su nombramiento y su cese en el régimen del personal eventual, quedando a la discrecionalidad absoluta del órgano responsable de dicho personal; siendo esto contrario al espíritu del personal directivo que debe responder no a cuestiones de confianza, sino por su autonomía en el

47 DIARIO OFICIAL DE CASTILLA-LA MANCHA. (24 de mayo de 2021). Resolución de 12/05/2021, de la Dirección-Gerencia, por la que se convoca el procedimiento para la provisión de puestos de personal directivo de las instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha 2/2021 (98), 20300-20306. Obtenido de https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2021/05/24/pdf/2021_6187.pdf&tipo=rutaDocm

rendimiento, gestión y resultados⁴⁸. Por último, no se va a tener en cuenta estos últimos, no se dice nada de la evaluación ni de su medición, pese a que en el puesto de Director/a Gerente, se establece como función, la elaboración de informes periódicos sobre la actividad de la Gerencia y presentar anualmente la memoria de gestión. En este extremo, no cabe sino recordar la obligatoriedad de medir la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas desarrolladas y evaluarlas⁴⁹, y que nada se dice normativamente sobre el titular de la competencia que debe realizarlo.

4.3.4.2. Administración de la Diputación Provincial de Toledo y otras entidades locales

En las relaciones de puestos de trabajo de los cuatro ayuntamientos citados, no hay ningún puesto reservado a personal directivo profesional, aunque se intuye que algunas plazas son susceptibles de ser ocupadas por este tipo de personal. Para ello pondremos varios ejemplos, antes de entrar en profundidad en la relación de puestos de la Diputación de Toledo, que es la administración que vamos a diseccionar con más detenimiento; por un lado, por el volumen de la propia organización, con una extensión media, no será escasa como en el caso de los ayuntamientos de Illescas o Seseña, y tampoco tan sumamente amplia como la de la Junta de Comunidades; por otro lado, es una administración local, y es ahí, donde este tipo de personal, puede presentar mayores problemas de implementación e incorporación; no obstante, es una administración local que tiene capacidad y medios para poder realizar cambios y propiciar una modernización de la organización en la búsqueda de la eficacia, que otras administraciones locales por falta de normativa, medios o capacidad incluso para prestar servicios ordinarios, no van a acometer.

Ejemplos como decíamos, en el ayuntamiento de Illescas⁵⁰, en cuanto a personal funcionario, no se observan plazas que puedan ser susceptibles de ocuparse por personal directivo profesional, al ser funciones de soberanía, asesoramiento legal preceptivo o fe

48 JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010). Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. (U. A. Madrid, Ed.) Anuario de Derecho Municipal (4), 167-193. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3727685>

49 BOE (11 de febrero de 2017). Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. (36) 9372-9418. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-1373>

50 BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (17 de julio de 2020). Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Illescas (134), 40-48. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=20078148|0&insert_number=2935&insert_year=2020

pública, o la fiscalización, gestión presupuestaria y financiera de la entidad o las de tesorería y recaudación; pero en personal laboral hay unos puestos como son el de Coordinador del Área de Cultura que según la relación de puestos de trabajo está ocupado por personal laboral del grupo profesional equivalente al subgrupo A1 de personal funcionario, o también, el puesto de Director de un Espacio de Creación Joven que tiene parecidas características. Estos dos puestos de trabajo, pueden desarrollar funciones que no están reservadas a funcionarios y pertenecen a áreas de gestión de la organización, que pueden ser perfectamente susceptibles de establecerse objetivos para posteriormente, evaluar su cumplimiento. Sus funciones son directivas, ya que se les encarga un área de gestión determinada, donde como decimos, pueden establecer una serie de objetivos cuantificables, en el primer caso, por ejemplo, número de iniciativas culturales, número de personas asistentes, público objetivo potencialmente participante, incidencia de las actividades en la conducta de las personas y nivel de satisfacción a través de encuestas a posteriori, etc.

Todo ello, se puede repetir prácticamente en la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Seseña⁵¹. En cuanto a personal funcionario, se reproduce el mismo esquema que en el caso anterior. Todos los puestos tienen funciones reservadas a este tipo de personal. En cuanto a personal laboral, en este caso, no se aprecian tampoco puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñadas por personal directivo profesional pero la Relación de Puestos de Trabajo de este Ayuntamiento sí nos deja un puesto de trabajo que sí podría desempeñarse por esta figura: Técnico de desarrollo económico y empresarial.

En el instrumento de catalogación de puestos de trabajo, este puesto se reserva a personal eventual, siendo una plaza única, con una categoría profesional integrada en el subgrupo A1 de la organización. A tenor del área en el que se integra, este puesto puede estar sometido a los criterios de experiencia y profesionalidad, ya que se encarga de movilizar el tejido empresarial, es un apoyo a la búsqueda de demandas y ofertas de empleo del municipio, captador de subvenciones de empresas y particulares, etc. Todos estos parámetros, son fácilmente identificables, y pueden ser susceptibles de ser objetivables, con lo que podría ser desempeñado por un personal directivo profesional, aunque no tenga una gran organización detrás, esto es, medios y recursos humanos

51 BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (24 de marzo de 2021). Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Seseña (57), 32-36. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=21032986|0&insert_number=1193&insert_year=2021

adecuados (esta área está por desarrollar ya que se compone únicamente de este puesto de trabajo). Podríamos decir que una persona que desarrolle una labor importante, eficaz y útil en esta rama de la gestión pública, puede llegar a alcanzar unos niveles de trabajo tales, que pueda forzar al político a provisionar más puestos de trabajo en aras a una mejor labor en este campo.

El Ayuntamiento de Talavera de la Reina, con una población de más de 80.000 habitantes, tiene una administración local compuesta por más de 750 empleados públicos⁵². Pese al volumen, no dispone de un amplio abanico de puestos de trabajo en su RPT de ser susceptibles de ocuparse por el personal directivo. Sí se puede comprobar que existe un puesto de trabajo que está integrada en el área de Mercados y se refiere al Gerente del Mercado Nacional de Ganados. Este puesto de trabajo de personal laboral y subgrupo A1, está en un área de gestión que no tiene funciones reservadas a funcionario de carrera y que se instrumentaliza en la gestión integral de la celebración de dicho mercado, acondicionamiento de puestos, gestión de permisos, control de reses, etc. Para ello, la RPT establece como requisito de desempeño tener la licenciatura universitaria o el grado de Veterinaria y el área está dotado con un auxiliar administrativo, un jefe de mercados, 2 operarios, 2 peones y un subalterno. Este puesto de trabajo tiene capacidad de gestión del área que puede verse afectado por las características de personal directivo, en tanto que puede establecerse con criterios de idoneidad, un acceso al puesto de trabajo no por oposición, y ocupado por un funcionario como hasta ahora, o bien, si es funcionario como es el caso, estar reservado a funcionarios con criterios de experiencia y de formación, siendo el elegido idóneo aquel que pueda desarrollar las funciones acorde a unos objetivos como pueden ser: incremento de puestos del mercado, mayor afluencia de potencial público, incremento de los negocios y transacciones, mayor número de cabezas de ganados, mayor oferta, mejor promoción y publicidad del mercado, etc. Hay un elemento que hay que comprender de esta área o de esta actividad. Talavera de la Reina es una ciudad que lleva celebrando mercado y ferias de ganado desde hace varios siglos y que alcanzó su cénit a mediados del siglo pasado, siendo un referente de los mercados de ganado a nivel nacional, paralizando prácticamente la ciudad los días de celebración, por la cantidad de afluencia que tenía dicho mercado. Desde hace décadas, el recinto de

52 BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (20 de julio de 2020). Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina (135), 24-49. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=20078108|0&insert_number=2887&insert_year=2020

celebración del mercado ha salido del núcleo urbano, en aplicación de directivas europeas y de legislación interna que impedía el tránsito de animales dentro de la población y este hecho, produjo, por un lado, una caída no solo por el devenir de la ganadería en nuestro país en aras de un fortalecimiento de otros sectores productivos, como por otro, una caída de la actividad comercial de la propia ciudad, donde muchas de las personas que venían al mercado de ganado, consumían en los establecimientos comerciales de la localidad. Por lo tanto, es un área que podría tener gran importancia en el futuro y con una amplia proyección de gestión en base a la recuperación de esta actividad en una ciudad que, históricamente, ha tenido en la ganadería una de sus señas de identidad.

El Ayuntamiento de Toledo, está acogido al régimen de grandes ciudades del Título X de la Ley de Bases del Régimen Local, y en base a ello, la administración está dividida en áreas de gestión y en direcciones generales que son los encargados de gestionar dichas actividades. Según la RPT del Ayuntamiento⁵³, actualmente, los Directores de Área son funcionarios, normalmente del subgrupo A1, y pueden ser, o bien funcionarios con habilitación nacional, o bien funcionarios que ocupan las Direcciones de Área a través de procedimientos de provisión de libre designación, abiertos a cualquiera de las Administraciones Públicas, incluido claro está, la propia del Ayuntamiento. Todas estas plazas que son no menos de 10, pueden estar ocupadas por este tipo de personal directivo, con las características, funciones y organización adecuadas para realizar la actividad de forma gerencial, implantando un modelo de gestión modernizador de la organización. Ya sabemos que no es lo único, pero de las administraciones públicas vistas hasta el momento, es la administración que sobre el papel, tendría más probabilidades de éxito de dicho proceso transformador, pudiendo cambiar la cultura administrativa, y poniendo estas áreas al servicio de la eficacia y la eficiencia, con una gran autonomía y con una plantilla adecuada para soportar dichos cambios.

En cuanto a la Diputación Provincial de Toledo, existe en la Relación de Puestos de Trabajo de la entidad⁵⁴, numerosos puestos de trabajo en áreas como son los Directores

53 BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (20 de julio de 2020). Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Toledo (53), 37-42. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=21033025|0&insert_number=1234&insert_year=2021

54 BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (29 de enero 2021). Relación de Puestos de Trabajo de la Diputación Provincial de Toledo (19-único), 1-28. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=21012148|0&insert_number=353&insert_year=2021

de Área, incluso los Adjuntos a la Dirección del Área que pueden ser susceptibles de ser ocupados por personal directivo, pero esta administración, al resto que las ya vistas anteriormente, no han introducido. Actualmente, estos puestos quedan reservados a funcionarios de carrera de cualquiera de las Administraciones Públicas, y son nombrados por libre designación, ya sea a través de un procedimiento o a través de una comisión de servicios. En el seno de la Diputación, existe algunas áreas de gestión donde se encargan o bien organismos autónomos, como es el caso de la gestión tributaria como un servicio que se presta a los ayuntamientos de la provincia, o bien a través de un consorcio, como es el de la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos que igualmente se presta a numerosos municipios de la provincia de Toledo.

Este último organismo es el que vamos a analizar a través de la figura de su gerente. El Consorcio de Servicios Públicos Medioambientales de la Provincia de Toledo⁵⁵ es un organismo constituido por la Diputación, los municipios y las mancomunidades que se adhirieron, al igual, que otras entidades privadas sin ánimo de lucro, que cumpla con los fines de este ente. Tiene personalidad jurídica plena e independiente de sus miembros, con las prerrogativas que la ley confiere a este tipo de órganos instrumentales para la gestión de los servicios que le encomiendan, siendo estos, la gestión de los servicios municipales de tratamiento de los residuos sólidos urbanos, haciéndose cargo de la recogida domiciliaria, así como de la limpieza viaria si así se acuerda con algún ayuntamiento. También puede realizar funciones de recogida y tratamiento de residuos hospitalarios, industriales, tóxicos y peligrosos, servicios relacionados con el ciclo integral del agua y otras actuaciones medioambientales.

Este organismo se dota de unos órganos de gobierno y de un determinado personal, en cuya cúspide de este último, está el Gerente. Este puesto está configurado como un cargo ejecutivo cuyas atribuciones son el impulso y la coordinación de los servicios que presta el Consorcio en todos los sentidos, administrativos, técnicos, económicos y financieros y de planificación, con competencias sobre el personal adscrito al organismo y con otras facultades que le encomienden otros órganos de gobierno del Consorcio.

55 CONSORCIO DE SERVICIOS PÚBLICOS MEDIOAMBIENTALES DE LA PROVINCIA DE TOLEDO (mayo 2005) Estatutos. Obtenido de <http://www.cosmatoledo.es/sites/default/files/estatutos-consorcio.pdf>

Actualmente está clasificado en la Relación de Puestos de Trabajo en el subgrupo A1⁵⁶, forma de provisión de concurso específico de entre los funcionarios de la Diputación Provincial, siendo un puesto singularizado. Las retribuciones como el resto de los casos vistos anteriormente, aparece en la clasificación de los puestos de trabajo, estando compuestas por el sueldo, el complemento de destino, el complemento específico y los trienios, como un puesto más de funcionario.

Aun así, a tenor de las competencias y las amplias funciones que posee, tanto de planificación como de gestión de recursos humanos, hacen de este puesto uno idóneo para poder implementarse la figura del personal directivo. Está integrado en una entidad dependiente de una administración, pero su actividad tiene más que ver con la empresa privada en cuanto a su funcionamiento, que a una administración. Tiene un gran campo de actuación, ya que gestiona la recogida selectiva de residuos urbanos de 192 municipios en la provincia, menos unos cuantos aparte de los cuatro ayuntamientos que hemos visto con anterioridad que, por medios propios o contratados lo gestionan ellos mismos.

Esto hace que junto a la empresa de economía mixta que lleva a cabo el trabajo de campo, Gesmat⁵⁷, se tenga una plantilla de más de 400 trabajadores, entre administrativos, capataces, conductores, jefes de servicio, titulados medios y superiores, mecánicos, peones, etc.

El presupuesto del Consorcio asciende desde varios ejercicios a más de 30 millones de euros, incrementándose año a año llegando en 2020 a más de 32 millones de euros.

Por tanto, estamos viendo que es una actividad que tiene recursos financieros y recursos humanos suficientes para intentar cambiar la cultura administrativa de esta organización, implementar la figura del personal directivo en el cargo de gerente y tratar de introducir una nueva gestión pública, ya sea gerencial, o una administración por objetivos o ya sea una administración en busca de la calidad total, para hacer crecer en calidad, eficacia y eficiencia este servicio que es tan extenso casi como la provincia a la que presta servicio.

56 BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE TOLEDO. (24 de noviembre de 2020). Relación de Puestos de Trabajo del Consorcio de Servicios Públicos Medioambientales de la provincia de Toledo (225), 1-2. Obtenido de https://bop.diputoledo.es/webEbop/DocGet?id=20110747|0&insert_number=5318&insert_year=2020

57 CONSORCIO DE SERVICIOS PÚBLICOS MEDIOAMBIENTALES DE LA PROVINCIA DE TOLEDO (2021). Obtenido de <http://www.cosmatoledo.es/>

En definitiva, se puede considerar que es un lugar indicado para aprovisionarse de un directivo público, con conocimientos y experiencia de gestión, con habilidades técnicas para el cargo, con inteligencia, razonamiento y memoria, es decir, con todas aquellas características que ya hemos enumerado como deseables en un directivo público. Puede ser un puesto de trabajo donde los políticos pueden enumerarle una buena serie de objetivos y metas para cumplir, evaluando sus resultados año a año, no cambiando tras un cambio de gobierno en la institución provincial como suele ocurrir con el personal eventual o con jefes de servicio de las distintas áreas, ya sean Consejerías u otras unidades o centros gestores de gasto. Además, es un campo donde se puede trabajar mucho la gestión de la calidad, mejorando y midiendo la misma en cada proceso; desde la maquinaria que se usa, cómo se recoge, cómo se selecciona, cómo se trata, si se recicla, cuánto se recicla, cuánto reciclaje vuelve al circuito, etc.

Las expectativas que pueden ponerse sobre la mesa en este servicio concreto son muy amplias, está todo por implementar. Solo queda unir la voluntad política de querer hacerlo y prestar un servicio cada vez mejor a los ciudadanos con la normativa que dé sustento a tales cambios organizativos y que modernice la gestión de la organización.

5. CONCLUSIONES

Podemos concluir que es evidente que, pese a los tímidos desarrollos legislativos y normativos que se han realizado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público, en referencia al personal directivo profesional, no es suficiente. No basta con poner negro sobre blanco y publicarlo en el Diario Oficial que corresponda, las premisas básicas de una figura que se hace más que necesaria para propiciar una nueva forma de gestión y que venga a solucionar la crisis del modelo weberiano de gestión pública.

Hemos visto algunas experiencias que han sido fallidas y que no han terminado por responder a los problemas que el Estado del Bienestar y las demandas de los ciudadanos que hoy reclaman, es más, ya va agravándose más la distancia que separa la administración pública con aquellos a los que se debe, los ciudadanos. Y es que, en España, hay una carencia de un modelo a seguir por el resto de las administraciones públicas que hagan imitar el ejemplo dado.

Todo ello, está regado con una falta de voluntad política y de liderazgo político que asuma que las necesidades de los ciudadanos han cambiado y ya no valen las recetas

de siempre, esto es, que los recursos son escasos y las necesidades infinitas, y algunas se deben quedar postergadas por otras que sean más amplias o más importantes al libre entender de la clase política de turno. Debe haber un ejercicio de pedagogía, donde estirar los recursos económicos y humanos debe ser la norma, buscando la máxima utilidad y optimización.

Tampoco puede ser que haya políticas que no cambien en décadas y las políticas públicas que las desarrollen, así como las normativas tampoco. Todas ellas deben cambiar, amoldarse a los tiempos y a las circunstancias que cada tiempo tiene.

Por eso vuelvo a reiterar lo dicho, no se puede postergar más la modernización de la organización. En un contexto como es el de una administración pública que recauda impuestos finitos para su financiación, y con ellos, prestar servicios a los ciudadanos que los pagan, deben optimizarse al máximo a través de mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de unos parámetros de rendimiento y medición de resultados de directivos profesionales autónomos a cambios gubernamentales, que los gerencian.

El estudio demuestra que únicamente en la Administración de la Junta y solamente en un organismo autónomo, la figura del personal directivo profesional está implantada; pero esta, no responde a la naturaleza idónea o con el afán de introducirlo en la administración, sino que bajo la fórmula de designación, nombramiento y cese del directivo que se asemeja al personal eventual, configura un régimen jurídico híbrido entre ambas figuras. Por otro lado, ninguna de las administraciones analizadas y tampoco la regional, tiene un organismo o servicio que evalúe la función directiva de estos empleados. Parámetro último, que es la propia esencia del personal directivo, la consecución de resultados, su medición a través de indicadores conocidos, y la responsabilidad de la gestión en el área encomendada.

Todo ello, hace concluir, que no es suficiente la implantación del personal directivo profesional en el seno estudiado, bien por inexistencia de puestos asignados a dicho personal o bien por no haber desarrollado los procedimientos ni mecanismos de evaluación de resultados, de gestión, de eficacia y eficiencia en la labora de este personal. Y por ahí, deben ir las reformas derivadas para la total implantación de una nueva cultura organizativa en las administraciones, respondiendo así a los nuevos retos de legitimidad, transparencia y buena gestión, que hoy día exigen los ciudadanos:

- Creación de un órgano evaluador de políticas públicas y de función directiva dependiente de la Oficina de Transparencia de Castilla-La Mancha.
- Cambio legislativo en la Ley de Empleo Público, modificando la discrecionalidad del nombramiento y del cese, por uno, en el caso del nombramiento, explicitando los requisitos de experiencia profesional y gestión pública, tasando reglamentariamente y de forma inequívoca los criterios de idoneidad a los que debe responder los candidatos en la convocatoria pública de provisión del puesto de trabajo; y por otro, en el caso del segundo, que el cese responda a criterios de responsabilidad de gestión y evaluación de resultados, no basado en criterios de confianza o cambios de gobierno.
- Obligatoriedad del personal directivo profesional de presentar con la periodicidad que se establezca una memoria de gestión, que ha de someterse al dictamen del órgano evaluador y que permita a este, realizar un informe que deberá elevarse al órgano competente, para su conocimiento y decisión motivada sobre la continuidad o no de la relación de servicios ligada al cumplimiento de los objetivos marcados.
- Modificación del acceso al empleo del personal directivo profesional, orientado a la acreditación de habilidades directamente relacionadas con la inteligencia emocional, la gestión y liderazgo de grupos de personas, además del cumplimiento de los requisitos de experiencia y gestión.

Con estas reformas, que humildemente, propongo, podrían reforzarse los cimientos de la implantación de la figura y a la vez, ser punto de partida para la adquisición de un personal profesional valioso para la organización pública y empezar la modernización y un cambio de cultura administrativa en su seno.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, V. (6 de agosto de 2018). *Personal directivo versus personal eventual: a vuelta con los dedazos en los altos cargos*. Obtenido de nosoloaytos.wordpress.com: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/08/06/personal-directivo-versus-personal-eventual-a-vueltas-con-los-dedazos-en-los-altos-cargos/comment-page-1/>

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1995). Reformando a Leviathan: la Administración

Pública. *Política y Sociedad* (20), 53-62. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=909483>

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*. Síntesis.

BOLTAINA BOSCH, X. (2011). La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos: especial referencia al personal laboral. (Diputación General de Aragón, Ed.) *Revista Aragonesa de Administración Pública* (Extra 13), 129-169. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5547437>

BRUGUÉ, Q., FEU, J., & GÜEMES, C. (2018). Confianza democrática y proceso de formulación de políticas públicas: el caso de la política hídrica de Cataluña. *Revista de Sociología y Política* (26 (67)), 129-152. doi:10.1590/1678987318266707

DEL VAL, J. (1 de febrero de 2016). *Personal eventual ¿falsos empleados públicos?* (A. P. personal, Productor) Obtenido de <https://administracionpublicas.wordpress.com/2016/02/01/personal-eventual-falsos-empleados-publicos/>

DEL VAL, J. (7 de octubre de 2016). *Personal eventual ¿falsos empleados públicos?* (y 2). (A. P. personal, Productor) Obtenido de <https://administracionpublicas.wordpress.com/2016/10/07/personal-eventual-falsos-empleados-publicos-y-2/>

FEMP. (2014). *El personal eventual en las Entidades Locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*. FEMP. Obtenido de femp.es

FEMP. (s.f.). *Conclusiones del Grupo de Trabajo del Personal Directivo*. Federación de Municipios y Provincias. Obtenido de <http://femp.femp.es/files/566-1505-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20personal%20directivo.pdf>

FEMP. (s.f.). *Documento de Trabajo de Personal Directivo*. Federación Española de Municipios y Provincias. Obtenido de <http://femp.femp.es/files/566-1506-archivo/Documento%20de%20trabajo%20.Personal%20directivo.pdf>

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013). Los falsos empleados públicos: el personal eventual. *Revista General de Derecho Administrativo* (34), 1-38. Obtenido de <https://rodin.uca.es/xmlui/bitstream/handle/10498/17397/SFR%20Los%20falsos%20em>

pleados%20p%C3%BAblicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y

FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS, M. T. (2015). Las retribuciones del personal eventual, personal directivo y cargos electos de la Administración Local. *Revista digital CEMCI* (28), 1-40. Obtenido de <https://revista.cemci.org/numero-28/pdf/trabajos-de-evaluacion-2-las-retribuciones-del-personal-eventual-personal-directivo-y-cargos-electos-de-la-administracion-local.pdf>

G. LÓPEZ, R. (13 de 11 de 2016). Los asesores políticos: el coladero del personal eventual en las administraciones públicas. *El Mundo*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/economia/2016/11/13/5825b5ad468aeb5b3a8b463d.html>

GARRIDO CUENCA, N., & DELGADO PIQUERAS, F. (2015). Las funciones del personal eventual en la jurisprudencia. *Revista catalana de dret públic* (51), 1-33. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5333135>

GARRIDO RUBIA, A., & MARTÍNEZ, M. (2018). ¿Poder duro o poder blando?: el Gabinete del Presidente del Gobierno en España. *Revista de estudios políticos* (180), 163-195. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6506803>

GARRIDO RUBIA, A., & MARTÍNEZ, M. (2018). El poder en Moncloa: el jefe de Gabinete del Presidente del Gobierno. *Revista española de ciencia política* (48), 73-102. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6733545>

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1994). La función directiva en el sector público español: tipología de regímenes jurídicos de los directivos públicos. *Documentación Administrativa* (241), 273-405. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4242822>

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010). Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. (U. A. Madrid, Ed.) *Anuario de Derecho Municipal* (4), 167-193. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3727685>

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2011). Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi inéditas): carrera y dirección pública profesional. (D. G. Aragón, Ed.) *Revista Aragonesa de Administración Pública* (Extra 13), 197-233. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5547439>

LONGO, F. (1995). Reforma del empleo público: Tótem y Tabú. (Instituto Nacional de Administración Pública, Ed.) *Gestión y análisis de políticas públicas* (2), 5-16. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=186060>

LONGO, F., & GIL, E. (2006). La Dirección Pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en Gerencia Pública. (Universidad de Chile, Ed.) *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública* (8), 45-65. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315249>

MARINA JALVO, B. (2016). El derecho del personal eventual a percibir trienios. Comentarios a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015 y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2016. *Revista de Administración Pública* (201), 179-202. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5776479>

MAYOR GÓMEZ, R. (2015). Comentario a la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015 (Asunto C-177/14) sobre la aplicación de la Directiva 1999/70/CE de contratación de duración determinada al personal eventual: trienio. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha* (3. Tercer trimestre 2015), 155-167. Obtenido de https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/revista_no_3_gabilex_revisada.pdf

MELLADO RUIZ, L. (26 de enero de 2015). La situación del personal al servicio de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (Extra 1), 59-76. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4931744>

MILL, Jr, J. (25 de febrero de 2016). *Los designados a dedo. Reflexiones*. (S. Públicos, Editor) Obtenido de <https://sueldospublicos.economiadigital.es/texto-diario/mostrar/86271/designados-dedo-reflexiones>

PÉREZ SÁNCHEZ, M. (2005). *Análisis de políticas públicas*. Granada: Universidad de Granada.

RAMIÓ, C. (2011). Estrategias para la modernización del acceso a la función pública. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas* (7), 129-144. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4639369>

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020). *Derecho de la Función Pública*. Tecnos.