

RESUMEN DESCRIPTIVO.

La tesis doctoral titulada “*Principios constitucionales y Gobierno local: el acceso a la dirección pública en los municipios españoles*”, parte de la evolución histórica de la legislación constitucional y el articulado de la Constitución de 1978 para analizando la legislación básica de régimen local y las normas básicas de función pública, así como la doctrina y la jurisprudencia constitucional, dar respuesta a una serie de cuestiones relacionadas con la dirección pública local como: quién puede ser directivo público en nuestras administraciones locales; cuándo un dirigente local realiza dirección política y cuándo dirección administrativa; qué relación jurídica vincula al directivo o directiva pública con la administración local; qué sistema en el reclutamiento o acceso directivo es más acorde con los principios de la modernización de las administraciones públicas; éstas son, entre otras, las grandes cuestiones que han sido analizadas a lo largo del trabajo.

Dos elementos han centrado nuestra investigación: por un lado, la dirección pública; y, de otro, la administración local. Elementos unidos por un vector: conocer cómo y quién puede acceder a los puestos directivos en los municipios españoles. Dado lo ingente de nuestro estudio se procedió a realizar dos importantes acotaciones:

A. Funcional. El nivel directivo de nuestras Administraciones públicas está conformado por todas las personas que desempeñan su trabajo en un espacio directivo inserto en una administración pública y cuyas retribuciones dependen de un presupuesto público. Se ha agrupado la dirección pública local en tres grandes grupos: la dirección política que comprende a los electos y electas locales; la dirección político-administrativa donde situaríamos al personal eventual, directores de gabinete o área en la administración local; y, finalmente, la dirección burocrática que comprendería niveles de dirección de servicios en la administración local.

Dado lo ingente del estudio de todas estas figuras directivas en esta investigación centraremos nuestro estudio en este segundo nivel directivo, el político-administrativo. Los motivos para centrar nuestra investigación en este segundo nivel directivo han sido los siguientes:

En primer lugar entender que la forma estrictamente política no forma parte, en realidad, del espacio directivo, ya que pese a contar con una clara actividad gerencial y decisoria en nuestras Administraciones locales, tiene un componente democrático y representativo, cuyo estudio desbordaría las expectativas de esta investigación. Sin embargo, hemos considerado conveniente apuntar algunas notas sobre la dirección estrictamente política en relación a los municipios de régimen común.

En segundo lugar, por considerar a los directivos públicos como el nexo de unión entre política y Administración, en el sentido de que, los directivos públicos serán los encargados de transformar en proyectos concretos los grandes programas electorales; así como, gestionarlos y poner en funcionamiento el aparato administrativo, hemos optado a efectos de nuestro estudio por desarrollar el espacio directivo conformado, por el círculo político-administrativo; espacio que en el ámbito local, optamos por denominar círculo de dirección político y profesional.

B. Orgánica. Sólo si partimos de considerar la dirección pública como un elemento de la organización, y no del empleo público, podremos proceder al estudio de la dirección pública local. Atendiendo a esta premisa, desarrollamos la incidencia de la organización municipal en la configuración del espacio directivo en nuestras administraciones locales. Pero la administración local presenta una serie de rasgos y caracteres que la singularizan respecto de las otras dos administraciones territoriales como consecuencia de su dependencia normativa respecto de estas otras administraciones. Singularidad que si se une al debate directivo adquiere una mayor transcendencia y significación dado el carácter representativo del gobierno local.

La legislación básica en materia de régimen local establece tres sistemas de organización municipal: el régimen general para los municipios de régimen común; el régimen de los municipios de gran población, y los regímenes especiales del concejo abierto y de las ciudades de Barcelona y Madrid. La normativa básica no contiene ninguna previsión respecto a una organización ejecutiva en los municipios del régimen común, por lo que hemos centrado nuestro análisis en el acceso a los puestos directivos en los órganos calificados como directivos por la LRBR: los órganos directivos de los municipios de gran población.

Además, la cuestión directiva entendida como régimen jurídico del personal directivo constituye un objeto de análisis y estudio que se sitúa en tierras de frontera; a medio camino entre las bases constitucionales en el acceso y ejercicio del cargo y de la función pública, pero también con otras ramas del Ordenamiento jurídico como la teoría de la organización y los contenidos propios del empleo público. Lo que ha determinado una serie de límites en la investigación realizada.

En primer lugar, la regulación directiva se encuentra tanto en normas de función pública como, sobre todo, en las normas de organización administrativa; y, en segundo lugar, debemos consultar no sólo la legislación básica de régimen local o de empleo público, sino también la normativa autonómica que resulten de aplicación. En este trabajo hemos centrado nuestro análisis en la legislación básica sin profundizar en la regulación propia de las distintas comunidades Autónomas que han desarrollado normativa la dirección local.

En segundo lugar, no disponemos de un régimen jurídico uniforme aplicable a todas las situaciones de naturaleza directiva, y que de hecho, se producen dentro de estos tres grandes grupos directivos. Prescindiendo del grupo de dirección política, en el que están los electos locales; los otros dos grandes grupos directivos, nos ofrecen situaciones jurídicas muy dispares, sujetas al derecho privado o al derecho público según los casos, con importantes repercusiones en el reclutamiento de los profesionales directivos.

El estudio de la legislación básica y su análisis jurisprudencial nos ha permitido confirmar sustancialmente nuestra hipótesis de partida: la ausencia de un estatuto para los directivos públicos locales que hace que no exista un sistema “comun” para el nombramiento de los directivos en nuestras administraciones locales, y sigue dejándose en manos de la discrecionalidad de los electos locales y órganos superiores en las grandes ciudades la provisión de los puestos situados en el vértice de las estructuras administrativas locales.

La actual indefinición y dispersión normativa existente en la regulación directiva contribuye a la indefinición del rol del directivo, lo que ha propiciado la generalización del libre nombramiento político para la provisión de los puestos directivos locales, estableciéndose como sistema habitual para el acceso y ejercicio de la dirección pública.

En la provisión de los puestos directivos entre funcionarios de carrera en las administraciones locales, se produce una dicotomía entre el acceso a través de grupos de titulación y/o cuerpos –*modelo cerrado*– y una carrera administrativa a través de puestos de trabajo –*modelo abierto*–, en el que los puestos directivos se sitúan en el vértice de la organización administrativa.

El libre nombramiento de los titulares de los órganos directivos locales se asienta preferentemente sobre la base de la discrecionalidad, y así lo ha puesto de relieve reiteradamente la jurisprudencia; no tiene por qué considerar los criterios profesionales en la elección; y representa, en suma, la aplicación del conocido *spoil system* para la designación de directivos públicos, estableciéndose como único límite la condición de funcionarios de carrera para realizar el nombramiento –pasando el funcionario público por imperio de su nombramiento a ser instituido directivo público local, sin más pruebas ni requisitos) –.Esta situación se contradice con los principios inspiradores de la modernización de las Administraciones Públicas previstos por las organizaciones internacionales y utilizadas en otros países de nuestro entorno de los que solo hemos podido realizar un esbozo en la investigación.

Tras el diagnóstico de las problemáticas más usuales identificados en el nombramiento de los directivos locales aportamos unas posibles medidas que se podrían implementar, si concurre la voluntad de mejorar la dirección pública en nuestras corporaciones locales. Considerando que la función directiva profesional no puede plantearse como el último peldaño de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, ya que el directivo o la directiva aporta un *plus* de competencias que no tienen por qué poseer necesariamente los funcionarios públicos, aun cuando hayan demostrado ser excelentes profesionales en el desempeño del servicio público.