

Progresiva desprofesionalización de la Administración Pública

Por Daniel Cuadrado Zuloaga

Técnico Superior de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León
Actualidad Administrativa, N.º 11, Quincena del 1 al 15 Jun. 2009, pág. 1278, Tomo 1,
Editorial LA LEY

LA LEY

11946/2009

Pese a los intentos de reforma y modernización de la Administración Pública española, sigue siendo una asignatura pendiente implantar una verdadera política de recursos humanos en el escalón directivo de la estructura organizativa. Ello es debido a que provisión de los puestos responde más a criterios partidistas y clientelares que a criterios estrictamente profesionales. La influencia política se deja sentir en el sistema de nombramientos, sin que la legislación básica se decida a poner freno a esa disfunción.

I.

LA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS EN LOS NIVELES ADMINISTRATIVOS MÁS ALTOS

La Administración Pública tiene cada vez más incidencia en la vida de la sociedad por cuanto no puede desmarcarse del entorno actual, caracterizado por cambios continuos y una diversidad de frentes. Esa creciente complejidad que está experimentando la sociedad de nuestros días exige que las Administraciones Públicas se adapten a esa nueva coyuntura, lo que requiere que se aproveche al máximo su elemento humano como modo de gestionar más eficazmente las necesidades públicas. Es decir, ello obliga más que nunca a que las personas que ponen en marcha la maquinaria administrativa tengan un conocimiento multidisciplinar y, consecuentemente, una capacitación técnica mucho más exigente. Así pues, el factor humano resulta decisivo para que la organización administrativa funcione con garantías y pueda plasmar en la realidad los objetivos públicos diseñados por los gobernantes. Por lo que ninguna acción política, por perfecta que sea, se verá coronada por el éxito sin una función pública adecuada si tenemos en cuenta que las instituciones y los órganos administrativos actúan a través de personas, de ahí la importancia que deba prestarse a la materia de recursos humanos. Y todo sistema de función pública, para que sea eficaz, pasa forzosamente por la observancia de un presupuesto básico como es el de la necesaria delimitación entre el nivel político y el nivel administrativo del sector público. Y en este sentido, el radio de acción del político debería limitarse a lo que es propio a su naturaleza —definir los objetivos públicos y trazar los planes estratégicos de acción para su cumplimiento—, dejando los instrumentos de ejecución e implementación de esas grandes líneas a quien es verdaderamente competente para ello que no son otros que los funcionarios que integran el elemento humano de la Administración Pública, en su condición de herramienta o brazo ejecutor del Gobierno, por tratarse de una labor técnica sujeta a criterios objetivos. Existen una serie de métodos, reglas y procedimientos legalmente aprobados que son los que hay que aplicar de manera ineludible a la hora de ejecutar las políticas públicas, y que conforman lo que es la actividad administrativa, identificándose con un trabajo de índole técnica que no admite valoraciones políticas. De ahí que esa labor esté reservada para los funcionarios que demuestren ser los más cualificados en cada caso, con independencia de sus creencias, afinidades o procedencia. En este contexto, existe un único modelo de acción posible, por lo que las tareas correspondientes deberían ser realizadas por las personas más idóneas desde el punto de vista objetivo. Además, es precisamente en los estratos superiores de la

organización administrativa donde se necesita personal altamente cualificado, toda vez que en ese nivel es imprescindible la competencia profesional y el dominio y aplicación de las técnicas y los métodos de gestión. Los políticos necesitan del concurso de estas personas que conozcan el amplio panorama de posibilidades que ofrece la ciencia administrativa, como eficaz garantía de una adecuada ejecución de las líneas programadas. Por lo que la ayuda de los funcionarios más expertos y capacitados es imprescindible para llevar adelante la política de los gobernantes con arreglo a criterios de buena Administración, toda vez que no hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una concepción de la Administración con autonomía institucional que aporte profesionalidad, neutralidad y objetividad. Autonomía que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de la racionalidad técnica.

Por otra parte, el seguimiento de estas pautas y métodos preestablecidos legalmente constituye un límite a los eventuales excesos y arbitrariedades del poder político. Por eso, una burocracia capacitada y competente en la utilización y observancia de esos instrumentos de gestión objetivos e impersonales, además de aportar la necesaria racionalidad en el desarrollo de las políticas públicas, opera al mismo tiempo como un control frente a posibles intereses particularistas de los gobernantes, pues por desgracia existen casos sobrados de dirigentes públicos que utilizan la Administración con unos designios desviados respecto de lo que debe ser el interés público. Esa es la razón por la que la clase política, consciente de que la circunstancia anterior supone un obstáculo para pretensiones partidistas o para sus deseos o fines personales, en ocasiones trata de alejar de la alta burocracia a los funcionarios honestos y competentes, colocando en su lugar a aquellos que sean dóciles con sus consignas y acepten someterse a sus dictados. Para lo cual se procede a asignar a los puestos de trabajo correspondientes un sistema de cobertura discrecional (libre designación), pese a que objetivamente el modo de provisión debería ser el concurso de méritos habida cuenta de su perfil eminentemente técnico, y de ese modo sus ocupantes dependen exclusivamente de la libre voluntad de la autoridad política de turno, con independencia de su mayor capacidad o competencia para desempeñar el puesto. Ya que, en principio, quien tiene poder puede exigir obediencia a sus subordinados sin otra razón que su propia soberanía. Por lo tanto, es preciso que ese tipo de soberanía personal sea reemplazada, en lo que a la Administración se refiere, por el respeto al imperio de la Ley y a los procedimientos. Lo que exige que, en cada área de actividad, los puestos de dirección administrativa deban ser servidos por funcionarios verdaderamente profesionales que, por su formación, preparación y ética, hayan arraigado como valor la lealtad al servicio público y les haga subordinar sus caprichos o tentaciones individuales al interés general. Ello les permitirá respetar las reglas formales establecidas de manera que, una vez definida políticamente la línea estratégica, la Administración deberá decidir el camino que objetivamente mejor se adapta a esa finalidad.

Sin embargo, muchos de los males que aquejan a nuestros entes públicos son precisamente debidos a que el presupuesto anterior falla, existiendo deficiencias en la política de personal respecto a los niveles más altos de la estructura funcional, puesto que desde hace tiempo estamos instalados de facto en el desacreditado sistema del «spoil system» mediante la desprofesionalización generalizada de la función pública en las capas de la élite administrativa, consecuencia de su dependencia del poder político. Las autoridades y gobernantes públicos suelen situar a sus afines al frente de aquellos centros de decisión administrativa susceptibles de producir algún efecto de alcance partidista, sometiendo la provisión de los puestos correspondientes al sistema de libre designación. Con lo cual estamos asistiendo a una especie de personalismo y

clientelismo mediante la duplicación de un funcionariado paralelo sensible a las consignas de sus superiores, neutralizando a la clase funcionarial auténticamente profesional, preparada, honesta, neutral e independiente. Y así, la gestión de importantísimas e influyentes parcelas de la Administración como la contratación pública, el urbanismo o el manejo de fondos públicos, queda en muchos casos en manos de personas en las que el desempeño de su función no obedece siempre al interés público, sino al interés particular (partidista, personal o de otro tipo) que le señala el cargo político responsable de la designación. Lo que supone un serio problema para conformar estructuras administrativas dotadas de una mínima eficiencia funcional, toda vez que estos puestos de trabajo relevantes recaen frecuentemente en personas sin la capacidad técnica requerida, dado que en no pocas ocasiones el mérito excluyente para su nombramiento es la lealtad política o la mera relación de amistad con quien le proporciona la designación o alguna de las personas de su círculo político. De esta forma y en su respectiva área de poder, no es infrecuente que los cargos públicos coloquen en alguno de los servicios o unidades administrativas que dirigen a algún funcionario de su entorno que le profese sumisión, con lo cual la influencia personal o partidista atraviesa la Administración cuya estructura y funcionamiento —como no podía ser de otra forma— pasa a responder a criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares. Lamentablemente y en todos estos supuestos, la Administración Pública se convierte en un instrumento para pagar favores personales o políticos.

Los funcionarios más expertos, capacitados y honestos son sustituidos por individuos que pueden ser manejados sin mayores contratiempos, al ser amigos, simpatizantes o allegados a altos cargos políticos a quienes no están dispuestos a contrariar. Algunos de ellos saben que no estará mucho tiempo en sus puestos de trabajo, razón por la que tratan de asegurar lo más rápidamente posible los beneficios que implica la titularidad de tales plazas. Lo que hace que mantengan buenas relaciones con la formación política que gobierna, y en particular con el alto cargo que les ha nombrado. Pues al partido en el poder le interesa tener a mano este tipo de empleados maleables que sean colaboradores fieles y que acepten lo que un funcionario honesto e independiente rechazaría, con lo cual el sistema se pervierte en el sentido de que la fidelidad a la persona o al partido suplanta la fidelidad a la institución.

Y gran parte de esas disfuncionalidades se deben a la poca consistencia de los principios programáticos plasmados en la legislación básica sobre función pública, formulados en términos demasiado genéricos, que ha ocasionado que no hayan sido respetados en la práctica y no hayan cumplido su finalidad de vincular a todas las Administraciones Públicas. Antes al contrario, esa circunstancia ha facilitado que los distintos entes públicos hayan podido burlar el espíritu de esas directrices generales a la hora de gestionar sus recursos humanos. Sin que a este respecto haya servido de gran ayuda el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Ley 7/2007, ya que dicho texto legal ha seguido la línea continuista de la legislación básica anterior, proclamando principios retóricos y huecos en exceso, remitiendo su desarrollo a la legislación que dicten las distintas Administraciones Públicas. De esta manera, se han creado las condiciones para que dicho marco legal pueda ser modificado, eludido o distorsionado de acuerdo con los intereses de los grupos involucrados en los procesos de decisión correspondientes. Y así, no resultará difícil encontrar vías de escape al sometimiento de directrices esenciales, generalizar excepciones a través del establecimiento de nuevas reglas, o aceptar como válidas prácticas irregulares, con la consecuencia de ir conformando de hecho regímenes de función pública contrarios al espíritu de las líneas programáticas instituidas.

II.

DESMESURADA EXPANSIÓN DE LA LIBRE DESIGNACIÓN

De muy poco sirve decir que serán las Leyes de Función Pública que dicten las distintas Administraciones Públicas las que establezcan los criterios para determinar los puestos que, por su especial responsabilidad y confianza, puedan cubrirse por el sistema de libre designación (artículo 80.2 del EBEP), si no se sientan ya esos criterios uniformes a modo de principios básicos vinculantes. Y máxime cuando existe una jurisprudencia reiterada al respecto elaborada por el Tribunal Supremo, que proclama que el carácter directivo y la especial responsabilidad —como nota que distingue a los puestos de libre designación— constituye un concepto jurídico indeterminado que se interpreta como aquella cualidad que distingue a los puestos del último escalón del nivel administrativo, no subordinados a ningún otro puesto reservado a funcionarios en la medida en que el inmediato superior viene constituido por una plaza cuyos titulares ostentan la naturaleza de cargo político, situados al margen de los puestos de trabajo adscritos a la estructura funcionarial. Es decir, se trataría de aquellas plazas situadas en la cúspide de la jerarquía administrativa, que no política, y que culminan la carrera profesional del funcionario. Además, esa misma jurisprudencia destaca el carácter excepcional de la libre designación que comporta una serie de limitaciones, tales como la imposibilidad de cubrir por ese sistema la totalidad o generalidad de un determinado grupo homogéneo de puestos de trabajo.

Con lo cual y ante la ausencia de esos criterios legales uniformes que actúen como referencia y control para todas las Administraciones Públicas, la legislación de cada una de ellas puede libremente decidir qué puestos pueden cubrirse de manera discrecional, por más que la decisión se fundamente en criterios de lo más arbitrario. En este sentido, es paradigmático el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León cuya vigente Ley 7/2005, de la Función Pública (anterior, por tanto, al EBEP), establece en su artículo 48.2.b) que todas las Jefaturas de Servicio se cubrirán por este sistema de libre designación. Precepto legal que trajo causa de la masiva anulación, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de plazas de Jefe de Servicio correspondientes a las relaciones de puestos de trabajo de la estructura orgánica de la Junta de Castilla y León, debido a que su sistema de provisión era la libre designación y no se justificaba la especial responsabilidad y el carácter directivo de sus funciones. Esta circunstancia pone de manifiesto hasta qué punto la deficiente e ineficaz legislación básica en materia de función pública que regía con anterioridad al EBEP ha permitido que una disposición normativa, dictada por una Comunidad Autónoma como desarrollo de las bases, burlara una nutrida doctrina del Tribunal Supremo —seguida y aplicada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León— para «reparar» los continuos fallos jurisdiccionales desfavorables. De hecho, es práctica habitual que en la estructura de las Direcciones Generales de la Junta de Castilla y León exista la figura de uno o varios Coordinadores, con un nivel orgánico intermedio entre el Director General (órgano político) y todas las unidades o servicios dependientes, lo que se refleja en que el puesto de Coordinador está dotado con un complemento de destino correspondiente al nivel 29, es decir, entre el nivel 30 que asume el Director General y el nivel 28 o 26, según los casos, que se asigna a las Jefaturas de Servicio. De donde se deduce que estas últimas no constituyen el escalón final del nivel administrativo, de ahí que, con independencia de los cometidos o funciones propias de cada Jefatura de Servicio en concreto, de entrada y en principio se trata de plazas que presentan un contorno que no parece ajustarse a lo que la jurisprudencia entiende como puestos directivos o de especial responsabilidad, que es en definitiva lo que legitimaría su provisión a través del sistema de libre designación. Y es que, en realidad y por definición, las Jefaturas de Servicio son puestos de trabajo de carácter técnico que no se identifican con la función

directiva propiamente dicha, sino más bien con la de mandos intermedios. Pues constituyen un nivel organizativo donde se dirige a un grupo de personas que realiza una tarea técnica determinada, razones que justifican que su sistema natural de cobertura deba ser el concurso de méritos.

Lo cierto es que el EBEP —tal como ya se ha señalado— no ha subsanado el error de la legislación básica antecesora, en el sentido de que tampoco incorpora criterio alguno a tener en consideración respecto a los requisitos o condiciones que han de reunir los puestos de libre designación, lo que ha determinado que el Anteproyecto actual de la futura Ley de la Función Pública de Castilla y León que va a dictarse en desarrollo del citado EBEP esté redactado, como no podía ser de otra forma, en términos idénticos a la Ley actualmente vigente en esa Comunidad Autónoma. Es decir, sigue contemplando (art. 63.1, 2.º párrafo del Anteproyecto) que todas las Jefaturas de Servicio se cubrirán por el sistema de libre designación.

Otra manifestación de la escasa virtualidad de la legislación básica en esta materia es que ha permitido que puestos de trabajo, no ya de naturaleza estrictamente técnica sino incluso de control interno, sean sometidos igualmente a libre designación. Hecho que sucede en la citada Administración de la Comunidad de Castilla y León, respecto a la provisión de todas las plazas de Inspectores de Servicios. Lo cual no deja de ser una práctica absolutamente anómala por cuanto parece de sentido común que, dado el contenido de la función inspectora caracterizada por las notas de independencia, objetividad y especialización técnica, esas cualidades no puede garantizarse cuando la designación de los inspectores tiene carácter discrecional, y máxime cuando los órganos encargados de proponer y de verificar los correspondientes nombramientos (Director General de la Función Pública y Consejero de Presidencia) son precisamente las autoridades que tienen a su cargo las mayores competencias en el campo de función pública, materia específicamente sometida al control de la Inspección General de Servicios en esa Comunidad Autónoma. De ahí que tales altos cargos podrían utilizar directamente a la Inspección General para fines muy limitados y desviados respecto a lo que sería procedente, como fines políticos o de carácter personal, subsumiendo la función de control que corresponde a esa institución en la función de mando o jerarquía. Lo que se traduciría de hecho en una relación de subordinación respecto a las instrucciones emanadas del poder, confundiendo cometidos absolutamente diferentes como son los de dirección y gestión con los específicos de control, con la consecuencia natural de coartar considerablemente la independencia e imparcialidad de los servicios de inspección.

Y es que desde todos los sectores doctrinales ya se venía denunciando la generalizada e indebida extensión, en la práctica, del sistema de libre designación en las distintas Administraciones Públicas, cuando su naturaleza es la de un modo excepcional de provisión. La propia Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del EBEP se hizo eco de esa circunstancia, poniendo de manifiesto la expansión inmoderada de este sistema de cobertura de puestos de trabajo en el conjunto de las Administraciones Públicas, habiendo desbordado el estricto ámbito en el que tiene cabida. Pero a pesar de ese clamor general y de esa opinión de la doctrina administrativa más autorizada, y aun cuando la función de toda Ley es modificar la realidad social en beneficio del interés general, la nueva legislación básica en materia de función pública ha mirado hacia otro lado y no ha puesto remedio alguno para atajar esta manifiesta irregularidad.

III.

ABSOLUTA DISCRECIONALIDAD, SIN CONTROL, DE LA LIBRE DESIGNACIÓN

Asimismo, de nada vale que la legislación básica obligue a que la provisión de todos los puestos de trabajo en la Administración Pública, incluidos los de libre designación, esté sometida a los principios de mérito y capacidad (art. 78.1 del EBEP), si esa proclamación genérica no va acompañada de mecanismos eficaces que aseguren su observancia. Como propuso la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del EBEP, la selección discrecional no debería prescindir de alguna intervención de órganos o comisiones de valoración de méritos de composición estrictamente técnica, como puede ser para proponer varios candidatos al órgano competente. Es decir, ese órgano colegiado de valoración realizaría una previa selección entre todos los candidatos a fin de que el órgano encargado de verificar la nominación eligiera entre los preseleccionados. Idea que finalmente no ha previsto el EBEP por razones obvias: la existencia de una comisión de selección de composición estrictamente técnica supone ya introducir una cierta neutralidad e imparcialidad en la provisión del puesto, al hacer una criba inicial preseleccionando a los aspirantes más capaces objetivamente. Y podría suceder que, entre esos aspirantes previamente elegidos, no se encontrara el candidato «preferido» por el órgano competente. Lo único que ha previsto el EBEP, en su artículo 80.3, es que el órgano competente podrá recabar la intervención de especialistas para apreciar la idoneidad de los candidatos, sin entrar en más especificaciones. Previsión legal que se antoja absolutamente insuficiente por cuanto, en primer lugar, esa intervención es meramente facultativa por lo que no es difícil adivinar que los órganos competentes no harán uso de ella prácticamente nunca. Y en segundo lugar, porque incluso en el supuesto de que se recabara la intervención de esos especialistas, el citado artículo 80.3 no atribuye a esa intervención ningún valor vinculante, como sería procedente y tal como proponía la Comisión de Expertos en el sentido de hacer una selección previa de candidatos que delimitara el ámbito de decisión del órgano competente.

La recomendación anterior formulada por la Comisión de Expertos era de todo punto razonable toda vez que el sistema de libre designación no es ajeno a los conceptos de mérito y capacidad, tal como se desprende del artículo 78.1 del EBEP y como ha declarado igualmente de manera constante la jurisprudencia. De ahí que la existencia de órganos colegiados de selección, integrados por miembros dotados de conocimientos expertos, desprovistos de condición política y capaces de actuar con autonomía de criterio, es la mayor garantía para una mejor y más objetiva provisión del puesto, por mucho que existan elementos discrecionales en el nombramiento. Pues a través de esta fórmula se introduce flexibilidad (al permitir la diversificación de diferentes instrumentos de selección) y se refuerzan las garantías de objetividad.

Y es que los puestos de libre designación no pueden identificarse con los cargos de designación política en los que, obviamente, el nombramiento es directo y absolutamente libre con base en puras razones de esa naturaleza, no siendo necesario una justificación de las causas determinantes de la elección. Pues los puestos de libre designación tienen un carácter administrativo, que no político, al quedar incrustados dentro de la estructura funcional y ser servidos por los propios funcionarios, lo que significa que pese a que su desempeño lleve ínsito funciones directivas y de especial responsabilidad, su nombramiento no puede prescindir de los conceptos del mérito y la capacidad. Ello exige que los candidatos deban sujetarse a determinados requisitos de idoneidad, circunstancia que en la práctica brilla por su ausencia. Ya que dichos requisitos suelen limitarse a la pertenencia a un grupo de titulación, con lo cual la libre designación ha sido —y sigue siendo— un sistema de provisión en el que rige una discrecionalidad absoluta, no diferenciándose en la práctica de los nombramientos puramente políticos. Y es que es ciertamente sorprendente que las funciones directivas y

de especial responsabilidad en el seno de la Administración Pública, identificadas con las tareas propias de las plazas de libre designación, queden reservadas a cualquier funcionario sin otro requisito que su pertenencia a un Cuerpo o Escala para cuyo ingreso se exija titulación superior, con independencia de su experiencia y competencia acreditadas. Es decir, se establece la presunción de que cualquier funcionario del Cuerpo Superior, solamente por el mero hecho de serlo, tiene ya las credenciales y aptitudes precisas para desempeñar un puesto de estas características.

Pero no nos engañemos, esa ausencia de perfiles y requisitos de idoneidad para la cobertura de tales puestos directivos tiene su causa en la voluntad de desprofesionalizar los niveles administrativos superiores, configurando un modelo de confianza política asentado en el libre nombramiento y remoción, ajeno a criterios de competencia, experiencia y, en definitiva, de idoneidad, dado que no existen datos objetivos que avalen las decisiones correspondientes. Prueba de ello es que la mayoría de sus ocupantes son reemplazados cuando existe un cambio en la formación política dentro del Gobierno, poniendo en su lugar a otros funcionarios que son correligionarios, simpatizantes partidistas o que tienen otra clase de vínculo similar. De modo que, una vez que se forma Gobierno, la primera preocupación de los nuevos inquilinos es alterar la organización administrativa para dar cabida a todos los compromisos adquiridos durante la campaña electoral, así como para reubicar a personas afines o simpatizantes que han quedado descolgadas por remodelaciones sufridas en Gobiernos de otras Administraciones distintas. Esto explica la tendencia habitual, por otra parte, a la expansión creciente de los puestos de libre designación a fin de que exista el mayor margen posible para dar cobijo a este tipo de personas. La mezquindad de los partidos y la falta de grandeza de un buen número de dirigentes políticos conduce en muchos casos a construir o mantener relaciones clientelares a cambio de favores de dudosa estirpe. Es más, en las situaciones en que no hay variación en el color político del Gobierno sino solamente en algún un alto cargo sobre un área administrativa determinada, igualmente es habitual el cese de muchos de los titulares de los puestos de libre designación dependientes, variaciones que tampoco suelen obedecer a razones de mérito y capacidad, sino más bien a motivos de mera amistad u otro tipo de afinidades o simpatías personales con el nuevo gobernante.

En suma y como ya venía sucediendo, la libre designación no deja de ser un sistema de absoluta discrecionalidad, al modo de los nombramientos estrictamente políticos, con la única diferencia de que se reviste de una apariencia de procedimiento con la existencia de convocatoria pública, pero que actúa como una simple formalidad para legitimar el nombramiento del candidato que ya está seleccionado de antemano. Como señala Alejandro Nieto, estos puestos no son formalmente políticos, pero están politizados en la medida en que se exige a sus titulares una actitud políticamente positiva. O dicho de otra manera, son puestos de trabajo que no garantizan la imparcialidad si tenemos en cuenta que, dada la absoluta discrecionalidad a que está sometido su destino, sus ocupantes han de atenerse a las consecuencias de su comportamiento político. Ya que solamente si actúan en la dirección que les marcan sus superiores, conservarán el cargo.

IV.

EFFECTOS NEGATIVOS DE ESTE SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA DESPROFESIONALIZADO

De lo expuesto, se deduce que en España no existe una profesionalización del escalón directivo en la Administración Pública, puesto que el motor principal para su provisión es la confianza política o la afinidad ideológica o personal, cuando en realidad la función directiva exige conocimientos técnicos, destrezas específicas y hasta un determinado perfil psicológico, aptitudes que no están presentes en la mayoría de las

personas que ocupan esta clase de puestos de trabajo debido a la usurpación política del nivel directivo de la Administración Pública. Todo esto desnaturaliza el sistema de cobertura de recursos humanos, ya que se dejan al margen los conceptos de mérito y capacidad para dar paso a otros ilegítimos, permitiendo que la discrecionalidad de los designados rijan en la provisión de una cantidad importante de puestos de trabajo e impidiendo que los que tienen las condiciones idóneas para ocuparlos puedan acceder a ellos, simplemente porque no hay mecanismo que permita la evaluación objetiva de sus capacidades y aptitudes. Situación muy apetecida por los gobernantes porque, al aumentar la discrecionalidad a la hora de nombrar y remover a un gran número de empleados para puestos de trabajo desde donde es posible controlar políticamente determinadas materias, suelen utilizar esta circunstancia para comprar o pagar favores. Y la consecuencia de todo ello es que los funcionarios más competentes no son promocionados hacia mejores puestos —pese a merecerlo—, y en cambio las altas esferas de la Administración Pública quedan pobladas por mediocres e ineficientes, lo que contribuye a un deterioro global y progresivo de su funcionamiento.

No obstante lo anterior, quien mantiene en realidad los cimientos de la organización administrativa, posibilitando que ésta no se derrumbe definitivamente, es un núcleo de funcionarios no contaminados —que afortunadamente siempre existen— y que, pese a padecer la injusticia de no tener el reconocimiento que merecen por no ceder a las pretensiones caprichosas de las autoridades políticas, realizan un trabajo ímprobo, generoso, desinteresado, profesional y honesto. Siendo estas personas las verdaderamente responsables de que la organización, en lo que afecta al área administrativa en la que prestan sus servicios, no quiebre. Ya que sus superiores se apoyan continuamente en ellos por auténtica necesidad, pues saben que sin su concurso el ámbito organizativo que dirigen difícilmente se sostendría.

Otra consecuencia desfavorable de esta política de recursos humanos institucionalizada es que si un funcionario accede a un puesto administrativo de especial responsabilidad, no por su competencia técnica sino por su lealtad política o simpatía personal con el gobernante responsable de su designación, sus subordinados van a detectar de inmediato esa circunstancia y no van a sentirse identificados con él por cuanto no van a reconocer su autoridad profesional, con independencia de que deban —por elementales razones de jerarquía— acatar sus órdenes y seguir sus instrucciones. Pues si importante es que el subordinado sepa cuál es el trabajo que debe realizar y cómo debe hacerlo, más lo es que acepte y se convenza personalmente de que los métodos que le impone su jefe son eficaces y sirven adecuadamente al objetivo previsto. Ya que de lo contrario habrá escasa cooperación y participación en el grupo humano, poca seguridad y confianza, elevado grado de absentismo, falta de motivación, baja productividad y, en definitiva, escaso grado de eficiencia.

Por último y al margen de su mayor o menor capacidad profesional, los funcionarios de élite beneficiados por nombramientos discrecionales necesitan un cierto período de tiempo de adaptación para familiarizarse con la situación real y actual del puesto de trabajo, para lo cual es necesario, antes que otra cosa, acceder al conocimiento de todos los datos y elementos afectados, como son los procedimientos en curso, los medios materiales y humanos a su disposición, las características de los mismos... Y no es infrecuente que, no mucho tiempo después de que el nuevo titular haya terminado de asentarse e identificarse con su puesto, tenga que abandonarlo por haber sido reemplazada la autoridad política que le había designado. Así pues, en estos niveles administrativos nuestro sistema de función pública responde más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, por lo que no suele existir de ordinario la continuidad necesaria en la ejecución de las funciones inherentes, dada la escasa

permanencia de los ocupantes de estos puestos de cobertura discrecional. Lo que genera una gran inestabilidad derivada de que no puede aprovecharse la capacidad del elemento humano debido a su constante movilidad. Es decir, tan altas tasas de rotación de los funcionarios que ocupan el espacio directivo de la Administración Pública tienen un alto coste e impactan negativamente sobre los resultados de las políticas públicas, al no favorecer la continuidad institucional y el regular ejercicio de la acción administrativa. Cada relevo en la titularidad de las plazas suele determinar un cambio de enfoque en la gestión de los asuntos y una tendencia a revisar todo lo actuado por el titular saliente. ¿De qué sirve que una persona sea competente si no tiene la seguridad de permanecer en su puesto, de manera que cuando haya adoptado medidas que estime correctas viene su sucesor y las modifica o interrumpe?

V.

LA NUEVA FIGURA DEL DIRECTIVO PÚBLICO

Así pues y en tanto no se modifique legalmente la regulación de la provisión de este tipo de plazas, existe una puerta abierta para la posible comisión de abusos por parte de políticos poco responsables, peligro que por desgracia se suele confirmar en no pocas ocasiones. Y esa regulación debería ir orientada a profesionalizar el espacio directivo y los más altos niveles de la estructura administrativa, asegurando que las personas que ejerzan las funciones pertinentes sean ciertamente competentes e idóneas. Dado que esa esfera del organigrama administrativo no debe ser coto privado de nadie, sino solamente de quien acredite la mayor aptitud para su desempeño. La nominación para cualquier puesto de trabajo en la Administración Pública, al margen de quién la realice y por el sistema que se instrumente, debe recaer en cualquier caso en las personas más competentes de acuerdo a parámetros de mérito y capacidad, circunstancia que exige que los seleccionados han de ser los más hábiles técnicamente, los más expertos, los más honrados y los de mejor currículum. Y ello a fin de colocarlos en disposición de gestionar más eficazmente que el resto las tareas propias del puesto de trabajo de que se trate. En este marco, la autoridad o gobierno que descarte para estas plazas al funcionario mejor dotado y designe a otro que carezca de sus capacidades, podrá jactarse de cualquier cosa menos de administrar correctamente los intereses públicos. La creación de la nueva figura del directivo público, en los términos en que aparece recogida en el artículo 13 del EBEP, tampoco parece que vaya a ser la solución a estos problemas. Y ello por la regulación tan difusa y ambigua que se hace de esta clase de personal, señalándose únicamente que desarrolla funciones directivas profesionales y que su designación atenderá a criterios de mérito, capacidad e idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Permitiendo que sean las distintas Administraciones Públicas las que establezcan el régimen jurídico específico de su propio personal directivo. Es decir, una vez más nos encontramos ante principios excesivamente genéricos cuyo espíritu puede ser burlado sin excesiva dificultad. Pues la manera más útil de garantizar esos criterios de mérito, capacidad, profesionalidad e idoneidad, a efectos de que las personas que vayan a acceder a la función directiva sean en realidad las más competentes, era que el propio EBEP hubiera instaurado ya un sistema de provisión que se adaptara a esos perfiles de profesionalidad. Pero nada dice el EBEP a ese respecto, por lo que la determinación del sistema de cobertura de los puestos que deban ser servidos por los directivos públicos queda nuevamente bajo el criterio discrecional, o arbitrario, de los diferentes entes públicos. Y a la vista de los antecedentes, todo hace presagiar que el procedimiento por el que se va a optar va a ser el de libre designación, sistema que, en la práctica y como ya hemos visto, funciona como un modo de provisión absolutamente discrecional. Con lo cual y pese a que el directivo público nace claramente con una pretensión de profesionalizar los niveles

superiores de la Administración Pública, si nadie lo remedia la creación legal de esta nueva figura solamente va a servir para dilatar la estructura de la organización en las altas esferas, y ser colonizada por personal afín a las autoridades políticas. Es decir, en la práctica va a tener un efecto contrario al que teóricamente pretendía alcanzar. Pues, en palabras de Sánchez Morón (uno de los miembros de la Comisión de Expertos para la Preparación y Estudio del EBEP), la designación de los directivos debe estar desligada completamente de la confianza política, añadiendo este autor que la intención de la Comisión era excluir esa designación con base en razones de simple afinidad o lealtad política o personal, lo que se produce con harta frecuencia en nuestras Administraciones Públicas.

VI. REFLEXIONES FINALES

Se ha perdido con el EBEP una ocasión inmejorable para corregir las disfuncionalidades que desde hace tiempo afectan a nuestro sistema de función pública, al no haberse reaccionado eficazmente contra este sistema de «spoils system» que en la práctica funciona respecto a la provisión de los puestos funcionariales más altos del organigrama administrativo, y que fomenta un régimen de patronazgo o clientelismo. Y ello desde una doble vía: por una parte, no poniendo límite a la expansión cada vez más creciente del sistema de libre designación como modo de cobertura de los puestos de trabajo, y por otra, permitiendo que dicho sistema de provisión funcione con una absoluta discrecionalidad. Régimen que contribuye a desprofesionalizar la Administración Pública, al tener cada vez menos peso los principios de competencia y capacidad como criterios para la cobertura de tales puestos, y alimentando el servilismo como mérito preferente para acceder a ellos así como para no perderlos, dado que la inseguridad en su conservación —dependiente de la voluntad arbitraria de los jefes políticos— acaba definitivamente con la independencia del nombrado en el ejercicio de su cometido, desempeñando su tarea de acuerdo con las consignas de sus superiores, muchas veces caprichosas, por temor al cese. En consecuencia, el nuevo EBEP constituye una muestra del escaso compromiso del poder legislativo, en exceso sensible a los intereses políticos, para sentar las bases hacia una configuración eficaz de los mecanismos de provisión capaces de controlar la discrecionalidad absoluta y reforzar la profesionalización de la Administración Pública. El principal reto que hay que superar, por todo ello, sigue siendo la falta de voluntad de la clase política en asegurar una Administración Pública eficiente.