

El directiu públic en les administracions públiques de les comunitats autònomes: diagnòstic del problema i propostes de canvi

L'objecte del present treball de recerca és, com el seu propi enunciat indica, molt concret: pretén analitzar la situació actual del problema de la funció directiva en les administracions públiques de les comunitats autònomes, amb especial referència a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com proposar algunes mesures dirigides a la institucionalització d'una funció directiva professional en l'àmbit de les Comunitats Autònomes.

L'anàlisi de la funció directiva de les Comunitats Autònomes es porta a terme a través d'un estudi previ del marc conceptual de la direcció pública, que és sens dubte necessari per a poder afrontar amb mínimes garanties d'èxit l'anàlisi d'aquest estrat directiu autonòmic. I aquest estudi és necessari sobretot perquè ens proveirà d'elements conceptuals per a poder classificar en quin model o models es pot enquadrar la funció directiva autonòmica i, particularment, la funció directiva de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Així mateix, és oportú realitzar un estudi, encara que sigui limitat en la seva extensió i abast, de la funció directiva de les administracions públiques en els sistemes comparats. Per tant, en el Capítol I d'aquest treball, a part de procedir a l'anàlisi del marc conceptual de la direcció pública, es porta a terme un tractament dels dos grans models de funció directiva (el model "de carrera o de cossos" i el model "d'ocupació o de llocs de treball"), i s'analitzen especialment tres sistemes d'alta "administració" o d'alta "funció pública", com són els de França, Itàlia i el Regne Unit, estudiant quines són les últimes reformes que s'han engegat darrerament en aquests països amb relació a la funció directiva.

Però estudiar la funció directiva de les Comunitats Autònomes exigeix, així mateix, ser conscients que el model de direcció pública predominant en aquestes administracions públiques autonòmiques és senzillament tributari del model de directius públics de l'Administració de l'Estat. En aquest sentit, esdevé necessari dedicar un apartat del present treball a l'anàlisi de la funció directiva en el sector públic espanyol, atès que molts dels problemes que actualment té la funció directiva autonòmica procedeixen del fet d'haver copiat el model estatal. Bé és cert que l'Administració de l'Estat, així com algunes administracions locals (municipis de gran població i municipis de règim especial), van iniciar fa alguns anys un procés d'institucionalització feble o fràgil de la seva funció directiva. Aquest procés es va concretar primer en la Llei 6/1997, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE), i després en la Llei 57/2003, de mesures per a la reforma del govern local (que va introduir, entre altres coses, un nou Títol X en la Llei de Bases del Règim Local on es regulava la direcció pública local dels municipis de gran població, en endavant LBRL). Abans d'aquesta reforma de la LOFAGE, s'havien introduït algunes referències al personal directiu en la Carta Municipal de Barcelona de 1998, i es va regular aquesta matèria més tard en la Llei 22/2006 de Capitalitat i Règim Especial de Madrid. No obstant això, en aquest treball no s'analitza la funció directiva local, excepte algunes referències a la mateixa que es fan en el Capítol II, doncs aquesta matèria excedeix dels objectius del present projecte de recerca.

Però, a més, a partir de 2006 la funció directiva ha entrat de ple en l'agenda política i en l'agenda legislativa. En efecte, l'aprovació de la Llei 28/2006, d'Agències estatals per a la millora dels serveis públics, i l'entrada en vigor de la

Llei 7/2007, de l'Estatut Basic de l'Empleat Públic (EBEP) han canviat el panorama fins aquells moments existent. La Llei d'Agències, en el seu article 23, preveu una institucionalització d'un personal directiu en aquestes entitats, amb unes característiques que són examinades al treball. I l'EBEP, en el seu article 13, recull una regulació bàsica de mínims sobre els directius públics professionals que haurà de ser desenvolupada pel legislador autonòmic. La importància, per tant, d'estudiar aquest marc normatiu és innegable si es vol avançar amb mínimes garanties d'èxit en l'anàlisi de la funció directiva de les comunitats autònomes.

I aquesta és una tasca que s'aborda en el Capítol III del present treball, que té una estructura molt diferent als anteriors, doncs el que es pretén és analitzar l'estat actual de la direcció pública de les Comunitats Autònomes a través de la formulació de sis tesis que intenten sintetitzar, per una banda, el diagnòstic del problema (és a dir, en quin estat es troba la funció directiva de les administracions públiques autonòmiques i en quins models, dels exposats en el Capítol I, es pot enquadrar aquesta direcció pública); i, per l'altra, s'assagen en alguns casos quines poden ser algunes vies de canvi o es dissenya la manera d'institucionalitzar una funció directiva professional en les Comunitats Autònomes.

El Capítol III dedica una part del mateix a l'anàlisi particular de la situació existent en l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que, dit en poques paraules, no és diferent al de la resta de les Comunitats Autònomes. En tot cas, l'anàlisi de la funció directiva de les Comunitats Autònomes es porta a terme a través de la dissecció de dos grans nivells de funció directiva: a) el nivell superior de funció directiva ("alts càrrecs" i assimilats); i b) el nivell bàsic de funció directiva (alts funcionaris i personal laboral amb responsabilitats directives). Aquesta estructuració de la funció directiva ja ens adverteix dels problemes que es plantejaran en el moment de dissenyar una estructuració que pretengui unificar ambdós nivells. Però, en tot cas, l'anàlisi comparat i l'estudi de la situació espanyola ens posen de manifest que aquests dos nivells o estrats de directius públics existeixen en la pràctica totalitat de les administracions públiques.

En el Capítol III també s'insereixen algunes propostes de canvi, dirigides a una institucionalització d'una funció directiva professional, és a dir, unes propostes que s'allunyen el màxim possible dels criteris polítics de nomenament i cessament. Aquestes propostes estan especialment configurades pensant en la millora de la funció directiva de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i, sobretot, tenint en compte que la Comunitat Autònoma de Catalunya disposa, segons preveu l'article 150 a) de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (Llei Orgànica 6/2006), d'una competència qualificada en matèria de regulació de directius públics de l'Administració de la Generalitat. A aquest tema dediquem les últimes reflexions d'aquest treball.