

TÍTULO DE LA PONENCIA: LA INSOPORTABLE LEVEDAD DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL.

AUTOR: ALBERTO DE LA FUENTE SEOANE

INSTITUCIÓN DE PROCEDENCIA: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO – DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN GALICIA

DIRECCIÓN ELECTRÓNICA: alberto.delafuenteseoane@gmail.com

RESUMEN

La dirección pública profesional es un elemento clave en la reforma de las Administraciones Públicas para que su actividad sea eficiente, de calidad y orientada a servir al ciudadano. Sin embargo, a diferencia de lo que ya sucede en otros países de su entorno, en España no se ha producido una institucionalización definitiva de esta figura.

A esta situación contribuye la actuación de diferentes actores y grupos de interesados, que en general salen netamente beneficiados del statu quo actual: los partidos políticos, que se apropian estos puestos de dirección pública a modo de botín postelectoral, y los propios empleados públicos, que desconfían de un nuevo profesional en el ámbito público, especialista en técnicas directivas. Entre tanto, las personas que desempeñan un rol directivo en la Administración Pública están sometidas a una especie de insoportable levedad, que los aleja de una verdadera profesionalización.

ABSTRACT

Public management is a key for success within the Public Administrations reform process, in order to achieve efficiency, quality and citizen oriented service. However, unlike other countries, its definitive institutionalisation hasn't happened in Spain yet.

Several actors and stakeholders contribute to this situation: mainly political parties, which spoil the higher public management positions after elections, and civil servants, who don't seem to trust a

new public management specialist. Meanwhile, public managers are at the mercy of an unbearable lightness, very far away from real professionalization.

NOTA BIOGRÁFICA

Funcionario de carrera de la Administración General del Estado. Técnico de Organismos Autónomos del Estado. Es, además, licenciado en Derecho por la Universidad de A Coruña y máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional por la Universidad de Vigo.

En el ámbito de su carrera profesional en la Administración Pública ha estado destinado en el Servicio Público de Empleo Estatal y en la Delegación del Gobierno en Galicia, desempeñando funciones en materia de recursos humanos, formación y relaciones con las administraciones territoriales.

PALABRAS CLAVE: grupos de interés, dirección pública profesional, DPP, AGE, public service bargain.

OBEDIENCIA DEBIDA

Disparé, me dijeron. Obedecí.
Siempre he sido obediente. Por obediencia
conquisté un alto rango.

Es una inmensa dicha hacer fuego.
Desde luego lo siento por los caídos.

No soy un hombre bueno ni un hombre malo.
Me limito a cumplir las órdenes.
Pienso que es por el bien de todos.

(José Emilio Pacheco, *El silencio de la luna*)

1.- INTRODUCCIÓN.

La profesionalización de la dirección pública y los grupos de interés son dos temas que han sido objeto de estudio en profundidad por parte de la Ciencia de la Administración y de la Ciencia Política, respectivamente. En este documento pretendemos analizar los grupos de interés y cómo su actividad influye en el actual subdesarrollo institucional de la dirección pública en España, con especial atención a la Administración del Estado, que, a diferencia de lo que sucede en otros países de su entorno, dista de poder calificarse de profesional.

La actividad lobística o el ejercicio de la influencia en la toma de decisiones políticas está ordenada teleológicamente a obtener un beneficio privado para el grupo. Sin embargo, las posibilidades de modificar la acción pública a instancia de parte para conseguir un resultado próximo a intereses particulares está mediatizado por el poder que el grupo tenga, en el sentido de que A tiene poder sobre B hasta el punto de que puede conseguir que B haga algo que B de otro modo no haría (Dahl, 1957:201-2015).

Esta actividad se canaliza, por tanto, a través de los grupos de interés, concepto que ha estado sometido a una delimitación semántica para diferenciarlo de otras figuras afines, como puede ser la de grupo de presión. En la actualidad, podemos convenir que un grupo de interés se convierte en un grupo de presión cuando entra en la escena política y opera como actor político (Jerez, 1997:297), sin perjuicio de que sigue siendo frecuente su uso indiscriminado.

En este sentido, en la institucionalización de la dirección pública profesional (DPP) operan una serie de fuerzas centrípetas y centrífugas que influyen en su situación actual. Así, tras más de ocho años desde la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 14 de abril, del Estatuto Básico del empleado público (EBEP), la actividad de actores relevantes y grupos de interés han contribuido a la eterna procrastinación del desarrollo normativo de este espacio y de la aprobación de un Estatuto del Directivo Público. Como resultado de todo ello, los directivos públicos están condenados a una especie de insoportable levedad en su actividad profesional, sometida a las veleidades de las autoridades de nombramiento y cese. Por ello, el desbloqueo de esta situación deberá articularse sobre la base de un pacto entre los actores principales, partidos políticos y empleados públicos, a modo de "public service bargain".

Es cierto que en la Nueva Gestión Pública, los empleados públicos obtenían más autonomía en sus funciones gerenciales, con una correlativa corresponsabilidad de la gestión realizada. Sin embargo, el paradigma gerencial ha decaído en favor de la gobernanza de los asuntos públicos, que intrínsecamente conecta con esta necesidad de acuerdo o pacto entre los actores implicados para la gestión de los asuntos públicos.

En definitiva, es necesario que en el pacto o “bargain” entre políticos y funcionarios se determine la posición de unos y otros respecto a la ocupación de los puestos directivos en la Administración.

2.- EL ETERNO RETORNO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN ESPAÑA.

El trinomio dirección pública profesional (DPP), con el que se alude al public management en España¹, pone de manifiesto que, si bien las organizaciones públicas han estado siempre dirigidas, con mayor o menor fortuna, dependiendo de las capacidades y habilidades de sus titulares, esta actividad nunca se ha realizado de una manera profesional. La razón de esta categórica aseveración se debe a que el acceso, mantenimiento, evaluación y cese de la actividad directiva en el ámbito público no ha estado, y continúa sin estar, sometida a unos parámetros preestablecidos y conocidos de antemano por sus titulares, de tal modo que permita evaluarlos.

Esto tiene unas repercusiones evidentes en nuestras organizaciones. Platón decía que “de todos los principios, el más importante es que nadie, ya sea hombre o mujer, debe carecer de un jefe”²; ahora bien, con independencia de las importantes reflexiones que se han realizado a partir de esta afirmación, en el ámbito público es fundamental que estos “jefes” sepan cómo pueden acceder a estos puestos claves, qué competencias deben poseer, qué se espera de ellos, bajo qué circunstancias se podrá prescindir de ellos y cómo se les va a evaluar. Por eso, esta injustificable dilación ha aumentado la presión y el debate doctrinal sobre la cuestión. Así, muchos autores han ido desarrollando las nociones básicas y pergeñando con sus aportaciones una especie de modelo profesional o tipo ideal, que cuenta con una serie de ítems imprescindibles para su instauración (Jiménez, 2009:29).

2.1. Breve recorrido por la regulación jurídica de la dirección pública en España.

El reflejo de la DPP en el cuerpo normativo ha sido casi inexistente hasta el año 2007; apenas se limitaba a una mera alusión a reservar las plazas de mayor responsabilidad del Cuerpo Técnico para aquellos que estuviesen en posesión del diploma de directivos, que hacía el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. Por su parte, la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, evitó pronunciarse sobre esta cuestión, omitiendo cualquier referencia al perfil directivo, incluida la de los propios diplomas.

1 En otros países ha adquirido otras denominaciones como haute fonction publique (Francia), dirigenza (Italia), senior civil service (Reino Unido), senior executive service (EE.UU), senior public service (Holanda), top public service (Estonia), etc.

2 Esta frase fue elegida por Karl Popper para iniciar su influyente obra *La sociedad abierta y sus enemigos*, en la que se hace un análisis pormenorizado de Platón, Hegel y Karl Marx para realizar una crítica de las comunidades cerradas y de los sistemas totalitarios

En medio de este desértico y desolador escenario, fue la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la que abordó esta cuestión, pero desde un punto de vista organizacional. Así, diferenció entre órganos superiores y directivos; los primeros se circunscribieron a los Ministros y los Secretarios de Estado y para los segundos, a modo de *numerus clausus*, se determinaron una serie de órganos en los cuatro ámbitos administrativos que la ley diferenciaba. En la Administración central adquiere la condición de órgano directivo los Subsecretarios, Secretarios generales, Secretarios generales técnicos, Directores generales y Subdirectores generales; en la Administración periférica, los Delegados y Subdelegados del Gobierno; en la Administración en el exterior, los Embajadores y Representantes permanentes ante Organizaciones Internacionales, y por último, en la llamada Administración institucional se hace una remisión a lo estipulado en sus Estatutos o normas de creación.

Un elemento común a todo estos órganos directivos reconocidos por la LOFAGE es que tienen la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y los Subdelegados del Gobierno, y que su reclutamiento se realizará, salvo los Secretarios generales y los Delegados del Gobierno (y excepcionalmente los Directores Generales), entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, es decir, entre aquéllos que pertenecen al subgrupo A1. Sin embargo, esto no supuso, como cabría prever, un cambio de un *spoils system* a un *merit system*, sino que alimentó la expectativa de los cuerpos altos de la Administración a percibir este espacio como el punto culminante de su carrera administrativa, sin que por ello dejase de estar dominado por afinidades y confianzas de corte político.

En esta línea, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, incorporó un Título X a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, aprovechó la regulación de los municipios de gran población para introducir la cuestión directiva en el ámbito local. Esta regulación, ciertamente pobre, sólo traslada la organización directiva sancionada en la LOFAGE a las corporaciones locales de gran población, diferenciando también entre órganos superiores (Alcalde y miembros de la Junta de gobierno local) y órganos directivos (Coordinadores Generales, Directores Generales, titulares de los órganos de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, titulares de la asesoría jurídica, los Secretarios Generales del Pleno e Interventor general municipal y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria y los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales).

ÓRGANOS DIRECTIVOS SEGÚN LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL				
Administración Central	Administración Exterior	Administración Periférica	Administración Institucional	Administración Local
Subsecretario	Embajador Representante permanente en Organizaciones Internacionales	Delegado del Gobierno Subdelegado del Gobierno	Según Estatutos o ley de creación	Coordinador general
Secretario general				Directores generales
Secretario general técnico				Titular del órganos de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario
Director general				Titular asesoría jurídica
Subdirector general				Secretario general del Pleno
				Interventor general
				Titular del órgano de gestión tributaria
				Titulares de órganos de dirección de OO.AA y entidades públicas empresariales

Fuente: elaboración propia

Por este motivo, el EBEP se presentó como una nueva oportunidad en materia de recursos humanos para incorporar esta perentoria necesidad regulativa, que en otros países del derecho comparado ya se había producido. Sin embargo, la materialización de esta vieja reivindicación, que hundía sus raíces al menos desde mediados de los años noventa³, ha provocado un cierto desencanto, ya que la figura del directivo público quedó relegada a una especie de “primer momento” vago e impreciso, pendiente de desarrollo posterior. Como decimos, las expectativas eran altas, ya que apenas un año antes se había promulgado la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, en cuyo artículo 23 se regulaba esta figura en la administración institucional. Sin duda, esto constituyó un hito importante, ya que, a pesar de ciertas deficiencias, suponía un esfuerzo por avanzar en algún *ítem* clave, como son la definición conceptual, la configuración de los sistemas de nombramiento y cese, la evaluación y las retribuciones. Con este antecedente, parecía obvio que el EBEP debía cerrar este círculo; sin embargo, los distintos vaivenes de la tramitación parlamentaria desembocaron en una regulación un tanto extraña, que jurídicamente ha dejado abiertas bastantes incógnitas (Palomar, 2009:124). También a nivel politológico.

En los años posteriores, la cuestión directiva ha vuelto a entrar en una nueva fase de zozobra, poseída por un “efecto guadiana”. Así, en un eterno devenir, se contabilizan dos proposiciones de Ley presentada por UPyD en el Congreso de los Diputados, de 29 de noviembre del 2010 y 26

³ Existen menciones a la DPP en el Acuerdo de la Administración del Estado y los Sindicatos para 1995-1997 y en el Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública de 1999

de enero del 2012, para establecer un modelo profesional de directivos públicos en España, o la registrada el 23 de abril de 2013 por el PP, que culminó con el debate en el Congreso de los Diputados el 21 de mayo de 2013. En el ámbito del poder ejecutivo, tuvo su eco en el Programa nacional de reformas del reino de España para el año 2014, que consideraba el Estatuto Básico del Directivo Público⁴ como una de las normas que se debían aprobar en ese ejercicio; sin embargo, en la actualidad, no existe publicado ningún anteproyecto al respecto. Además, ni la aprobación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, ni, en caso de concluirse con éxito, el nuevo proyecto de ley de régimen jurídico del sector público, modificarán esta situación, ya que vuelven a repetir esquemas tradicionales, alejados de las competencias y funciones propias de dirección pública, insistiendo en la distinción entre órganos superiores y directivos, desde un punto de vista organizacional y no de competencias y funciones, a imagen y semejanza de lo ya previsto en la LOFAGE.

3.- ACTORES PRINCIPALES EN LA DPP.

La situación de la DPP en España dista de poder calificarse, en puridad, de verdaderamente profesional. Desde la doctrina, se han realizado múltiples esfuerzos por denunciar esta anómala realidad. Así, de la DPP se ha dicho, sin ánimo de ser exhaustivos, que tiene un *contorno ambiguo* (Longo 2004:48), de *certidumbre escasa* (Jiménez, 2006:22), *politizado y/o corporativizado* (Jiménez 2006:26), *usurpado* (Gorriti, 2010:53), *plagado de tensiones y disputado por legitimidades diferentes y distantes* (Jiménez, 2009:18-19), en el que se desarrolla una *actividad compleja y de perfil poliédrico* (Catalá, 2006:218, Ramió, 2012:163), *compleja y de difícil delimitación* (Villoria, 2001:10), etc. En definitiva, no parece el tablero más estable sobre el que institucionalizar figuras nuevas. Además, todos los aspectos relacionados con la reforma de las Administraciones Públicas, dada su complejidad, son cuestiones que o no forman parte de las agendas de los ejecutivos o lo hacen de manera simbólica (Jiménez, Villoria y Palomar, 2009:8).

A este subdesarrollo institucional también contribuye la actividad y presión que han ejercido determinados actores y grupos de interesados en el mantenimiento de esta situación. En el caso concreto de la DPP, son muchos los autores que han aventurado varias de las causas que inciden en la procrastinación por parte de los poderes públicos en aprobar un Estatuto Básico del Directivo Público, pero pocos lo han sabido resumir tan bien como Sánchez Morón cuando afirma que el mayor problema para la implantación de esta figura es la “*presión de los intereses de los*

4 Documento Plan nacional de reformas de España 2014 (pág. 101):

- **Estatuto del Directivo Público Profesional**, regulando esta figura para su consolidación e institucionalización como motor de la modernización y mejora de la eficiencia en la administración, en línea con las prácticas en los países de la OCDE.

partidos políticos –y este es el mayor riesgo- o de los intereses corporativos o gremiales” (Monereo et al. 2008:196). Por tanto, es una cuestión de gran complejidad, ya que partidos políticos y empleados públicos perciben la institucionalización de la DPP como una pérdida de sus cuotas de poder y actuación (Jiménez, Villoria y Palomar, 2009:11).

Por eso, es a la hora de despejar la comunidad política de la DPP, entendida como el entramado de actores públicos y privados que se reúnen alrededor de la formulación y la implementación de una política determinada (Colino, 2012:34), cuando se evidencia la influencia que ejercen estos actores y cómo determinan, en cierto modo, el subdesarrollo institucional de la DPP. En cualquier caso, empezaremos por analizar la posición del destinatario final de los grupos de interés: los partidos políticos.

3.1. Los partidos políticos

A pesar de que los partidos políticos deberían ser permeables y receptivos para la instauración de una verdadera función directiva en las instituciones públicas españolas, en la práctica se han evidenciado numerosas resistencias, especialmente desde el área política (Sánchez Morón 2013:104).

Efectivamente, la vida administrativa y el ciclo político poseen dos fuentes legitimadoras diferentes, pero que están condenadas a entenderse. La primera basa su autoridad en el conocimiento, en el mérito; la segunda, empero, lo hace sobre la base del principio democrático, que surge tras las urnas. El punto en el que confluyen ambas es, por tanto, el espacio que ocupa la función directiva.

Esto determina la existencia de una tensión, no siempre bien resuelta, entre ambos actores. En cierto modo, los partidos políticos están acostumbrados a una patrimonialización de los puestos directivos, a modo de *spoil system*⁵ o botín postelectoral, que ha permitido o alimentado a sus "clientelas", y que en España fue reflejado magistralmente por Benito Pérez Galdós en obras como *Miau*.

Por eso, con la salvedad del período de la dictadura franquista en la que se patrimonializan los órganos de gobierno en favor de los cuadros de mando del régimen, a la vez que se produce una burocratización de los puestos directivos en favor de los cuerpos de élite administrativa, la llegada del período constitucional va a suponer una recuperación del influjo político sobre la función directiva. Sin embargo, la supuesta profesionalización que pretendía la LOFAGE tampoco supuso ninguna merma en sus intereses. Así, la exigencia de vincular algunos órganos superiores y todos los directivos a funcionarios de carrera del grupo A, no rompió con la dinámica de reclutar a

⁵ El *spoil system* hace referencia a la apropiación de los principales puestos de la cúspide administrativa en forma de botín o trofeo en favor del partido que obtiene el favor ciudadano a través de elecciones democráticas, que fue introducido por el presidente Jackson en la administración estadounidense del siglo XIX.

sus titulares a través de lazos de afinidad con el partido o el político de turno o, en el mejor de los casos, entre aquéllos sobre los que no existiese desconfianza. En realidad, el interés de la clase política sobre la DPP se ha traducido más bien en no hacer nada, en mantener este statu quo, que le permite ser alfa y omega en la carrera directiva de los candidatos. Así, cuando la cuestión se ha incorporado definitivamente a la agenda política, como se puede comprobar en la aprobación del EBEP, su actividad se limitó a asegurar las cuestiones clave para mantener esta posición de poder, como se puede apreciar en el cuadro de diferencias entre el texto del anteproyecto de ley del EBEP y el definitivo.

TEXTO 1º BORRADOR ANTEPROYECTO DE LEY	TEXTO DEFINITIVO EBEP
<p>Capítulo III. Empleados públicos</p> <p>Artículo 15. Personal directivo.</p> <p>1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas. Por leyes de Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas se establecerá su régimen jurídico así como los criterios materiales para determinar la condición del personal directivo.</p> <p>2. Su designación, realizada con intervención de órganos especializados, atenderá a criterios de mérito y capacidad, y a principios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad.</p> <p>3. El personal directivo estará 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.</p> <p>4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación a los efectos de esta Ley.</p> <p>5. El personal directivo que ejerza las funciones del artículo 11.2 será en todo caso funcionario público</p>	<p>TÍTULO II Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas</p> <p>SUBTÍTULO I Personal directivo</p> <p>Artículo 13. Personal directivo profesional.</p> <p>El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:</p> <p>1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.</p> <p>2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y conurrencia.</p> <p>3. El personal directivo estará 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.</p> <p>4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.</p>

Fuente: elaboración propia (en negrita se subrayan las principales diferencias)

Así, a modo de resumen, las principales modificaciones que se produjeron durante la tramitación parlamentaria han sido las siguientes:

- 1.- Se suprimió el reclutamiento de los directivos con la intervención de órganos especializados.
- 2.- Se configuró el directivo público como una clase más de personal a través de un subtítulo propio, pero sin la condición de empleado público.

3.- Se cambió la calificación de la idoneidad como criterio en vez de principio y se añadió la concurrencia como criterio a seguir en su selección.

4.- Se suprimió la necesidad de la condición de funcionario público cuando se realicen las funciones del art. 9.2 C.E (el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas).

La primera cuestión ha permitido a la clase política continuar con el ejercicio del monopolio en la selección de los directivos y continuar siendo el motor de los nombramientos, sin injerencia ni intervención de órganos profesionales ajenos. Por otra parte, evitaron una funcionarización de la dirección pública, incluso para el caso de aquellas funciones relacionadas con el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas. De todos modos, no todos los partidos políticos tenían una posición común y algunos defendían otras opciones más favorables a puestos ocupados por empleados públicos⁶.

Recientemente, como hemos visto, existen iniciativas que tienen su origen en partidos políticos, que ya no son ajenos a la importancia de aprobar un Estatuto Básico del Directivo Público. Incluso dirigentes con máxima responsabilidad en la materia se atrevieron a poner fecha⁷. Sin embargo, casi dos años después, parece como si se volviese a diluir el tema y, efectivamente, aún no existe un anteproyecto de ley al respecto.

En definitiva, el poder político, por desconocimiento o interesado desinterés, ha contribuido activamente en el subdesarrollo de la función directiva en España. En cierto modo, ahora como antes, la DPP sigue muy unida al ciclo de las políticas públicas y a las veleidades del mundo de la política (Jiménez, Villoria y Palomar, 2009:53).

3.2. Los empleados públicos.

Desde los inicios de la Administración liberal del siglo XIX hasta la actualidad, política y administración han estado conectadas de manera continua en una suerte de relación de ósmosis (Araujo J.F. y Varela, 2011:14). Por eso, aunque no puedan ser considerados como grupos de presión en puridad, algunos autores han afirmado que los empleados públicos han actuado con frecuencia como grupos de presión dentro de la propia Administración (Jerez, 1997: 304).

Desde un punto de vista teleológico, la voluntad de la acción colectiva de los empleados públicos no es homogénea, no comparten fines o al menos no de manera integral. Por este motivo,

6 Enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios sobre el artículo 13 del EBEP, que regula la DPP: núm. 6 Grupos mixto, núm. 120 GIU-ICV, núm. 263 GER-ERC, núm. 345 G.P. Popular, núm. 451 y 452 G.P. Catalán-CiU, núm. 121, 122,123 y 124 GIU-ICV y núm. 505 G.P. Socialista.

7 <http://www.expansion.com/2012/06/26/funcion-publica/1340715393.html>

distinguiremos los cuerpos próximos al poder político, es decir, funcionarios de carrera del subgrupo A1, y, por otra parte, el resto de empleados públicos.

a) Los cuerpos de élite de la alta función pública.

Debemos partir de la base de que para los funcionarios de carrera pertenecientes a los llamados cuerpos de élite, la función directiva ha constituido tradicionalmente el culmen de su carrera administrativa (Jiménez, 2009:10). Así, el paradigma weberiano ya alertaba de la tendencia natural de la burocracia a colonizar el poder directivo gubernamental porque, en primer lugar, posee información relevante para la toma de decisiones, por otra parte, es el encargado de ejecutar las políticas públicas, por lo que puede torpedearlas y, por último, porque posee una posición de privilegio en cuanto monopolizador de recursos selectivos, formativos y materiales en la gestión de los servicios (Villoria, 2009:68).

En España este fenómeno se produjo con especial intensidad durante la dictadura franquista, con una fuerte burocratización de los puestos directivos. En esta Administración tecnocrática, los funcionarios gozaban de un gran prestigio, derivado del escaso desarrollo tecnológico del país, de ahí que los cuerpos de élite administrativa acabaron conformando, en muchos casos, “híbridos”, es decir, funcionarios profesionales que ocuparon puestos políticos, a la vez que desbordaban su propio esfera e invadían otros ámbitos sociales⁸ (Baena del Alcázar, 1999:178 y 727). En cualquier caso, los tecnócratas abrieron esa “ventana de oportunidad” que alumbró un proto-Estado Administrativo y los primeros modelos del management en la organización central (Araujo J.F. y Varela, 2011:14).

Huelga decir que el poder y grado de influencia de estos cuerpos, al menos en la Administración del Estado sigue intacta, a pesar de que ya no poseen una situación oligopolística de las altas cuotas institucionales; así, no es infrecuente que otros cuerpos y escalas ocupen puestos directivos (Letrados de la Seguridad Social, Técnicos de Seguridad Social, Técnicos de Gestión de Organismo Autónomos, Superior de Instituciones Penitenciarias, Superior de Tráfico, etc). A esta relativa apertura contribuyó la aprobación de la LOFAGE, con su aparente profesionalización de la función directiva, que en realidad supuso una simple evolución desde un *spoils system* politizado a un *spoils system* de circuito cerrado, en el que el acceso a los órganos directivos quedaba limitado a funcionarios de carrera del Grupo A.

Efectivamente, los partidos políticos y cuerpos burocráticos de élite han continuado dominando el espacio directivo, los primeros con su capacidad de influencia intacta y mayor margen de acción, ya que la selección se abría a otros cuerpos o escalas, y los segundos al conseguir limitar el

⁸ En su libro *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*, M. Baena del Alcázar distinguía los siguientes: Técnicos de Administración Civil, Diplomáticos, Jueces y Magistrados, Abogados del Estado, Inspectores de Hacienda, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Catedráticos de Universidad, Inspectores de Trabajo, Ingenieros Industriales, Ingenieros de Minas, Ingenieros Agrónomos y Técnicos Comerciales del Estado (Baena del Alcázar, 1999:388).

sistema de botín de los órganos directivos en beneficio de sus intereses corporativos, sin retirar su opa hostil sobre los órganos superiores, situación que llega a nuestros días, como se puede comprobar en el actual ejecutivo⁹. Así, un 61,53% de los miembros del actual ejecutivo que ocupan puestos para los que, como es obvio, no se exige ser funcionario (Presidencia, Vicepresidencia y órganos superiores -Ministros y Secretarios de Estado-) son empleados públicos del subgrupo A1. Si excluimos a éstos últimos, a los Secretarios de Estado, el porcentaje sube a un 64,28% (9 de 14). De este modo, parece que se mantiene intacta la preferencia para llegar a estos puestos desde la alta función pública respecto al sector privado.

En definitiva, los intereses corporativos de los cuerpos superiores han conseguido cerrar los órganos directivos de la AGE a sus integrantes, y mantener expedito el camino hacia los órganos superiores. Eso sí, en este último caso, con el permiso del poder político que, a modo de guardia de tráfico, regula el tránsito vetando el paso o favoreciendo la circulación.

b) El resto de empleados públicos.

Los empleados públicos son un actor clave en la configuración definitiva de la DPP. Por un lado, desde un punto de vista cuantitativo¹⁰ sigue siendo un colectivo numeroso y cohesionado en la defensa de sus intereses; por otra parte, desde un punto de vista cualitativo, el lugar en el que desempeñan sus funciones, dentro del engranaje de los servicios públicos, hace su actividad tenga una incidencia indiscutible en la vida de los ciudadanos.

Por este motivo, y al margen de lo ya explicitado para los cuerpos y escalas del grupo A, no existen evidencias empíricas de un gran interés en el desarrollo de la profesionalización de la dirección pública por parte de los funcionarios. Es lógico deducir que, dado que lo perciben como un espacio vedado, salvo que utilicen el ascensor de la carrera profesional vertical, es un tema ante el que no se sienten apelados. Es más, algunos autores incluso ven motivos espurios en este desinterés, tanto por lo que supondría la presencia de “jefes” expertos en técnicas de dirección y gestión pública y, por tanto, habituados a trabajar con indicadores, objetivos y evaluaciones, como por no contribuir a crear una “*nueva casta privilegiada de empleados públicos*” (Ramió, 2012:16).

3.3. Los grupos de interés.

a) Los sindicatos.

9 Información extraída de http://transparencia.gob.es/es_ES/categoria/institucional/curriculos (consulta realizada el 03/06/2015)

10 Según el RCP publicado en julio de 2014 había 2.522.827 empleados públicos en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas:

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEP-JULIO-2014/BEP%20JULIO%202014.pdf

sobre un total de 46.464.053 de población según el INE: http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_inicio.htm

La acción sindical constituye una de las principales manifestaciones de los grupos de presión. En este caso, es el cauce formal habitual en la que se canalizan las pretensiones y reivindicaciones profesionales de los empleados públicos. Sin embargo, al igual que sucede con el resto de actores, la cuestión directiva tampoco parece estar entre sus prioridades ni dentro de su agenda. En cierto modo, es razonable conjeturar que si esta cuestión no preocupa a los empleados públicos, tampoco sus representantes estarán interesados en liderar este cambio; es más, incluso puede que adopten actitudes perezosas o indolentes a la hora de afrontar la cuestión (Ramíó, 2012: 17).

Dentro de la AGE, puede constituir una excepción a esta interesada ausencia de reivindicación la actividad de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA). Simplemente por las expectativas que pudiesen tener sus miembros, es obvio que son los máximos interesados en burocratizar la función directiva. Así, en el ideario de FEDECA¹¹, recoge el siguiente principio que informará su actividad:

*“3.- Propulsar cuantas reformas legislativas sean necesarias para el progreso y la profesionalización de los funcionarios públicos, **considerando urgente la regulación de la Función del Directivo**, defendiendo una reserva exclusiva o al menos preferente de estos puestos de trabajo.”*

Asimismo, con independencia de otras entradas sobre la dirección pública que se pueden encontrar dentro de sus canales de comunicación (página corporativa, Facebook y Twitter)¹², el documento *Plan de medidas alternativas de FEDECA ante la crisis* es ilustrativo de la posición de la Federación. Así, proponían como una de las medidas básicas para reformar la Función Pública, la aprobación en la Administración General del Estado de una legislación adecuada y un Estatuto de la Función Directiva.¹³, de tal modo que la función directiva pasase a estructurarse como un “escalón más en la carrera funcionarial”. Es más, no esconde su evidente vocación corporativa cuando proponen una especie de merit system de circuito cerrado: *“deberían ser admitidos todos los miembros de los Cuerpos Superiores de la Administración (subgrupo A1) que son los que, por formación, tienen “capacidad directiva”. Es esa “capacidad directiva” nacida de la propia oposición aprobada y no por otra naturaleza, la que debe determinar el conocimiento y capacidad de dirección.”*

b) Grupos de promoción y ciudadanía.

11 Guía FEDECA: <http://www.fedeca.es/sites/default/files/Gu%C3%ADa%20FEDECA.pdf>

12 Entradas web FEDECA con información relacionada con la DPP (Twitter y Facebook también recogieron esta información): <http://www.fedeca.es/noticias/proposici%C3%B3n-no-de-ley-para-impulsar-el-estatuto-del-directivo-p%C3%BAblico>
<http://www.fedeca.es/formacion/jornada-%E2%80%99Cel-directivo-p%C3%BAblico-y-el-directivo-privado-en-las-colaboraciones-p%C3%BAblico>

13 Medida 2.1.A para la Reforma de la Función Pública en la AGE, (pag. 14): <http://www.fedeca.es/sites/default/files/Propuestas%20FEDECAOk3dic.pdf>

Los partidos políticos, los empleados públicos y el grupo de presión que conforman los sindicatos constituyen los actores que se encuentran más próximos al núcleo de la DPP y, por tanto, son aquéllos cuya influencia es más evidente y directa en la actual desinstitucionalización de la DPP. Sin embargo, sobre cualquier política pública se ciernen otros que desarrollan acciones de gran importancia en la expansión y promoción de valores, a los que se les conocen como grupos de promoción (Jerez, 1997:296). Estas agrupaciones, a menudo de base asociativa, que surgen de la sociedad civil o bien al amparo de alguna otra institución, han encontrado un medio idóneo para su profusión en las TIC, que les ha facilitado y permitido llegar a su público potencial sin necesidad de intermediarios.

Sin perjuicio del dinamismo que en esta materia han tenido diferentes experiencias autonómicas o locales¹⁴, a nivel estatal un caso de grupo de promoción de la función directiva es la **Fundación para los Compromisos de Calidad**, organización no lucrativa compuesta por profesionales del mundo de la Gestión y de la Calidad. Su actividad se centra en el fomento y desarrollo de conceptos como la calidad, el compromiso, la adición de valor público o la evaluación. Para lograr su objetivo realizan diferentes actividades de promoción, muchas de ellas de carácter formativo, entre las que destaca el Plan de Impulso de la DPP. Esta acción está pilotada por un Comité para la Excelencia en la Dirección Pública, integrado por miembros de distintas instituciones públicas españolas, y un Consejo Estatal compuesto por asociaciones de directivos (Monar y Martín, 2014:3)

Asimismo, desde el pasado 1 de julio de 2013, ofrecen un Esquema de Certificación para Directivos Públicos Profesionales de Categoría 1, en el que se definen una serie de Habilidades Esenciales de Alta Dirección (HEADs), que se estructuran como las competencias mínimas comunes a todo directivo público:

- Gobernanza, visión estratégica y creación de alianzas
- Liderazgo para el cambio, Creación y gestión de equipos
- Orientación a resultados, Comunicación y transparencia
- Gestión de recursos públicos.

Esta certificación, expedida por el Centro de Registro y Certificación de Personas (CERPER), entidad de certificación de profesionales de la Asociación Española para la Calidad (AEC), tiene como objetivo convertirse en un tercero expedidor de certificaciones habilitantes ante cualquier organización pública, es decir, un órgano especializado y ajeno que valore la capacidad de los candidatos como directivos públicos.

¹⁴ A mediados de 2010, la Junta directiva de la Asociación Catalana de Gestión Pública (ACGP), impulsó la elaboración de un texto para regular el estatuto de la dirección pública profesional de Catalunya

Por otro lado, dada su importancia geoestratégica dentro del corazón institucional, es digna de mencionar la creación de un espacio especializado en dirección pública dentro de la nueva red social auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública: **Inap social** (Red social profesional de la Administración Pública)¹⁵.

Efectivamente, dentro de esta red social de base corporativa, hay una comunidad íntegramente dedicada al tema de la dirección pública, que se constituye como un lugar de encuentro de empleados públicos con perfil directivo o predirectivo. Como decimos, a pesar de ser una plataforma de reciente creación, adquiere cierta notoriedad al desarrollarse bajo el amparo institucional del INAP, instituto público con las máximas competencias en selección y formación de empleados públicos estatales. Así, con menos de un año de vida, ya cuenta con más de 300 miembros.

Por último, cuando la cuestión de la función directiva se abre al conjunto de la ciudadanía parece desdibujarse, es decir, la problemática que se deriva del subdesarrollo institucional de la DPP todavía no ha calado en la sociedad. Los motivos pueden fluctuar entre el desinterés y el desconocimiento. Es cierto que las cuestiones “intramuros” de la Administración Públicas son cuestiones que suelen preocupar poco a los ciudadanos, más pendientes del buen funcionamiento de los servicios finalísticos, que a la postre son de los que hace uso, que de cuestiones organizacionales o de recursos humanos, a pesar de la evidente correlación entre servicios de calidad y directivos profesionales.

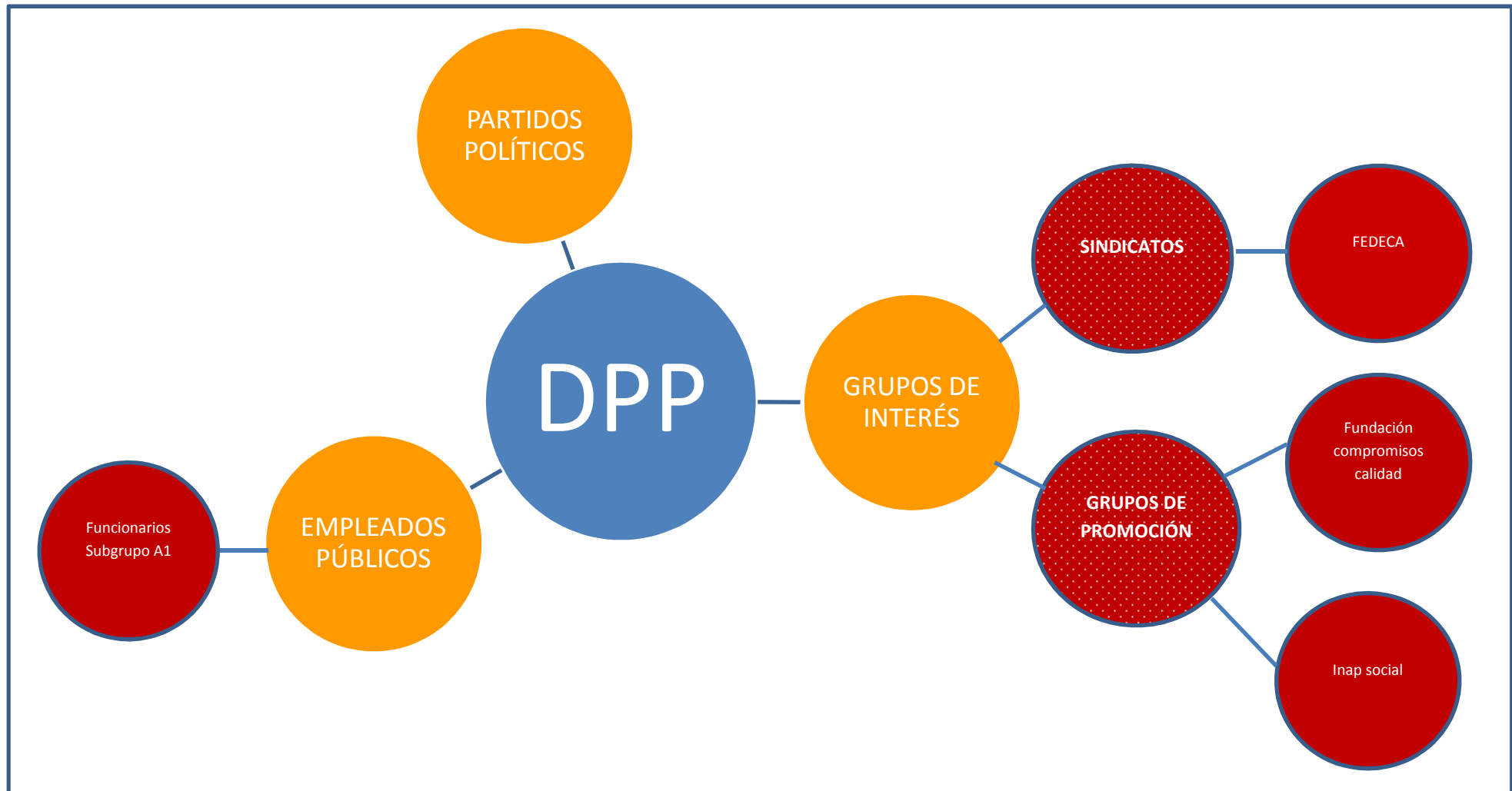
En cualquier caso, las expresiones de voluntad de la ciudadanía de las que podemos traslucir una cierta preocupación por el tema son escasas. A modo de ejemplo, a pesar de su escaso valor científico, destaca una iniciativa ciudadana en 2012, auspiciada por la propia Fundación para los Compromisos de Calidad y canalizada a través del portal change.org en favor de la DPP. A pesar de su modesto objetivo, que cifraban en 400 apoyos, sólo obtuvieron 152, es decir, muy lejos de las masivas movilizaciones que existen hoy sobre los más variopintos temas.¹⁶

En definitiva, bien por desconocimiento, bien por desconfianza derivada de esa especie burofobia de los españoles respecto a sus administraciones públicas, en palabras de Eloísa del Pino, que, sin embargo, se transforma en burofilia cuando se convierten en usuarios (Ramió: 2007:5), es obvio que el conjunto de la sociedad todavía no ha percibido este tema como un elemento clave de la modernización definitiva del sector público.

¹⁵ <https://social.inap.es/>

¹⁶ (<https://www.change.org/p/a-favor-de-la-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-profesional>)

ANEXO I: CÍRCULO CROMÁTICO DE ACTORES Y GRUPOS DE INTERÉS SOBRE LA DPP



Fuente: Elaboración propia

4. EL PACTO POLÍTICO-FUNCIONARIAL COMO ELEMENTO DE CONSENSO BÁSICO.

La definitiva institucionalización de la DPP continúa su errático camino, como hemos visto, también debido a la acción de los distintos grupos de interés. Es, sin duda, complicado desarticular este juego de intereses existentes, especialmente entre partidos políticos y empleados públicos, y llegar a un círculo virtuoso sin alcanzar previamente un acuerdo entre ambos, en la cual se fije qué espacio le corresponde a cada uno, es decir, un “public service bargain” específico sobre esta cuestión.

Obviamente, el “public service bargain” remite a un estadio mítico e hipotético propio de la cultura anglosajona. El concepto fue introducido por el profesor Schaffer a mediados de los setenta del siglo pasado para referirse al acuerdo o pacto tácito celebrado en el Reino Unido en el siglo XIX entre los políticos electos y los empleados públicos sobre sus respectivos derechos y deberes en la ejecución de las políticas públicas (Hood, 1999:3). Será, por tanto, este acuerdo, ficticio o tácito, el que inhibirá el juego de las desconfianzas entre ambos actores.

En este documento, me refiero a este trato o acuerdo como pacto político-funcionarial, pero no quiero eludir el interesante matiz que introduce el término “bargain”, que alude a un “trato”, pero también a “regateo”, que en el fondo es lo que hipotéticamente hacen políticos y funcionarios para concluir el acuerdo sobre qué porción del espacio se atribuye a cada uno.

Feigenbaum y Hening realizaron una interesante distinción entre “public service bargain” de tipo sistémico o de tipo pragmático. Los primeros se caracterizan por tener un componente político-social de mayor calado, afectando a cuestiones del entendimiento de la sociedad, como puede ser el componente étnico, religioso, etc. Por eso, los que se derivan de los acuerdos entre los actores políticos y burocráticos suelen encuadrarse dentro de los de tipo pragmático (Hood 1999:4).

Por tanto, este pacto de tipo pragmático para un nuevo escenario de la DPP en España, debería determinar el espacio de cada uno de los actores principales, políticos y funcionarios, diferenciando los puestos que serán ocupados por directivos políticos, los de perfil técnico o, en su caso, los que tengan un carácter politécnico (Ramió, 2012:185). Por tanto, la delimitación de la función directiva exige una plasmación real y expresa en forma de Estatuto de Directivo Público, que determine los aspectos básicos de este tipo de personal, sin perjuicio de que la determinación de los puestos que pertenezcan al mismo, se realicen por normas estatales o autonómicas de desarrollo posteriores, según el nivel institucional del que se trate. En este sentido, podemos apreciar el esfuerzo de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de

Galicia, que, sin ser excesivamente ambiciosa, define una serie de puestos que serán, en todo caso, propios de la DPP¹⁷.

Las administraciones públicas españolas se encuentran, por tanto, en el momento de superar la pseudo-funcionarización que supuso la LOFAGE para instaurar una definitiva profesionalización del espacio directivo. Sin embargo, esto no se podrá conseguir si no hay una especie de acuerdo entre las partes interesadas, con reconocimiento de qué puestos van a tener carácter estrictamente político y cuáles tendrán carácter técnico o politécnico. Para ello, todos los grupos interesados han de perder para ganar, ya que de esa pérdida ha de surgir la profesionalización de este espacio, sinónimo de administraciones modernas y eficientes.

17 Disposición transitoria tercera de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia: *“En tanto no se desarrolle reglamentariamente el régimen jurídico específico del personal directivo profesional conforme a las previsiones del capítulo II del título III, en la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia tendrán la consideración de puestos directivos las vicesecretarías generales, subdirecciones generales, secretarías territoriales y jefaturas territoriales.”*

5.- CONCLUSIONES

1.- Existen una serie de actores que se encuentran profundamente interesados en la posible institucionalización de la DPP, ya que supone un nuevo espacio en el que pueden ganar/perder capacidad de influencia sobre la función directiva. Principalmente son los partidos políticos y los empleados públicos.

2.- La actividad del poder político ha estado dirigida al mantenimiento del statu quo, ya que la LOFAGE sólo supuso un pseudoprofesionalización, que no les hizo menguar su capacidad de influencia en la selección y cese de los directivos públicos.

3.- Los empleados públicos han mostrado una interesada indiferencia hacia la DPP. Por un lado, los pertenecientes a los grupos de la alta función administrativa, los llamados cuerpos de elite parecen haberse conformado con esta cohabitación con el poder político, a pesar de lo rudimentario y poco profesional de este modo de acceso a los puestos directivos. Esta aquiescencia se debe a su inmejorable punto de partida, dado su conocimiento de las organizaciones públicas y su tradición en la ocupación de este tipo de puestos, incluso para llegar a puestos de carácter netamente políticos.

Por otra parte, para el resto de empleados públicos tampoco parece ser un tema de gran interés; por un lado, puede existir una cierta desconfianza hacia directivos públicos que realmente conozcan las herramientas gerenciales, pero por otro, tampoco parecen especialmente interesados en fomentar una nueva clase de empleado público instalado en las borrascosas cumbres administrativas.

4.- Los grupos de “interés” tradicionales también han mostrado su “desinterés” sobre la cuestión, como ha sucedido con los representantes sindicales de los empleados públicos, para los que, salvo excepciones (FEDECA), no parece que sea una cuestión importante en su agenda. Más activos han sido otros grupos de promoción de la DPP, tanto a nivel social como institucional, cuyo objetivo es contribuir a visibilizar esta cuestión (red social Inap social, Fundación para los compromisos de calidad, etc). Por último, tampoco parece que sea un problema que haya llegado al resto de la sociedad, que no muestra síntomas de percibir la necesidad e importancia de la profesionalización de la dirección pública.

5.- La institucionalización definitiva de la DPP exige un acto de generosidad por parte de los partidos políticos y de los intereses corporativos de los empleados públicos, que deberán perder cuota de poder sobre la selección y cese de los directivos públicos. Esta mutua capitulación sobre el espacio directivo requiere un acuerdo o pacto político-funcionario, a modo de “public service bargain”, que a la postre deberá traducirse en un Estatuto Básico del Directivo Público y las consiguientes normas de desarrollo.

6.- BIBLIOGRAFÍA

Araujo, J.F. y Varela Álvarez, E. 2011. "*La Dirección Pública Profesional en España y Portugal: Una aproximación comparada*". Ponencia presentada en X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Murcia.

Baena del Alcázar, M.1999. "*Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*". Madrid: Tecnos.

Catalá Polo, R. 2005. "*Directivos Públicos*". Revista Presupuesto y Gasto Público 41/2005: 211-225. Instituto de Estudios Fiscales.

Colino Cámara, C., Olmeda Gómez, J.A. y Parrado Díez, S. 2012. "*Las Administraciones Públicas y el sistema político*". Valencia: Tirant lo Blanch.

Cortes Generales. 2007. "*Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Trabajos parlamentarios*". Departamento de publicaciones.

Dahl, Robert. 1957. "*The Concept of Power*". Behavioural Science, volume 2, issue 3.

Gorriti Bontigui, M. 2010. "*Los Directivos Públicos Profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)*", en Ortega Álvarez, L. y Maeso Seco (Coord.), "*La alta dirección pública: análisis y propuestas*", Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Hood, C. 1999. "*Public service bargains and public service reform*". Paper for ECPR Joint meetings, Mannheim, March 26-31.

Jerez Mir, Miguel. 1997. "*Los grupos de presión*", en R. del Águila (ed.) "*Manual de ciencia política*". Madrid: Trotta.

Jiménez Asensio, R. 2006. "*Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)*". II Congreso de Gestión Pública. Barcelona.

http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/R_JIMENEZ_ASENSIO_DIRECTIVOS_PUBLICOS.pdf [Consulta: 3 de mayo del 2015]

Jiménez Asensio R. 2007. "*Luces y Sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la Perspectiva de la Gestión de Recursos Humanos*". III Congreso sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, Junio de 2007, Vitoria-Gasteiz. <https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/22/46/2246.pdf> [Consulta: 3 de mayo del 2015]

- Jiménez Asensio, R., Villoria Mendieta, M. y Palomar Olmeda, A.** 2009. *“La dirección pública profesional en España”*. IVAP. Marcial Pons.
- Longo Martínez, F. y Gil Carbo, E.** 2004. *“La dirección pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en gerencia pública”*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. <https://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2315249.pdf> [Consulta: 3 de mayo del 2015]
- Ministerio de Administraciones Públicas.** 2005. *“Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Monar Rubia, F. Martín Castaño, R.** 2014. *“El sistema de certificación de DPP”*. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP UIIOG. Madrid, 29-30 de septiembre y 1 octubre. http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A24-MONARRUBIA-2014.pdf [Consulta: 3 de mayo del 2015]
- Ramió Matas, C.** 2007. *“La percepción de los españoles de la Administración Pública”*. Congreso Internacional sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública, Vitoria-Gasteiz. <https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/22/52/2252.pdf> [Consulta: 3 de mayo del 2015]
- Ramió Matas, C.** 2012. *“La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios”*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Sánchez Morón, M.** 2013. *“Derecho de la función pública”*. 2ª edición. Madrid: Tecnos.
- Villoria Mendieta, M.** 2001. *“La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 21, Caracas, <http://siare.clad.org/revistas/0041008.pdf> [Consulta: 3 de mayo del 2015]
- Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E.** 2009. *“Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas”*, Madrid: Tecnos.
- VV.AA.** 2007. *“La función pública directiva en Francia, Italia y España”*. **Sánchez Morón, M. (coord.)**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- VV.AA.** 2008. *“El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la ley 7/2007, de 12 de abril de 2008”*. **Monereo Pérez, J.L. et al. (dir.)**, Comares, 2008.
- VV.AA.** 2009. *“Dirección Pública Profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza”*. **Varela Álvarez, E.J. (Dir.)**. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.