

DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL LÍQUIDA. UNA PERSPECTIVA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

Alberto de la Fuente Seoane

Funcionario de Carrera de la Escala Técnica de Organismos Autónomos del Estado

Este trabajo ha obtenido el **Accésit del Premio Estudios Financieros 2015** en la modalidad de **Recursos Humanos**.

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Fernando CHACÓN FUERTES, don Adolfo BLANCO MARTÍNEZ, don Tino FERNÁNDEZ ARIAS, don José Ángel LÓPEZ PALOMO y doña Dulce SUBIRATS SUEIRAS. Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

EXTRACTO

La función de dirección es una de las claves del éxito en cualquier organización. Por eso, sorprende que España no haya abordado todavía la regulación de su personal directivo público, algo que ya han realizado otros países a nivel europeo y mundial. Ello condena a la dirección pública a una suerte de abandono, y a sus protagonistas a adaptarse, de manera constante, en este espacio indefinido, como si fuesen líquidos.

En este documento se analiza el estado de la cuestión de la dirección pública profesional desde la óptica de la Administración periférica, es decir, alejada del núcleo duro de poder. Así, determinaremos si existen características específicas de la periferia, es decir, si el hecho de estar alejada de los centros o núcleos duros de poder o estar sometidos, en numerosas ocasiones, a una doble dependencia (jerárquica y funcional), hace todavía menos sólida su situación.

Palabras claves: dirección pública profesional, Administración periférica y delegaciones del Gobierno.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

LIQUID PUBLIC MANAGEMENT. A VIEW FROM THE PERIPHERAL ADMINISTRATION

Alberto de la Fuente Seoane

ABSTRACT

In any organization, management is one of its keys for success. Therefore, it's surprising Spain hasn't approved its regulation of their public management yet, as other European and world-wide countries have already done. This situation condemns public management to a sort of abandonment and to adapt continuously in this uncertain space to its main protagonists, as if they were liquid.

This paper analyzes public management from a peripheral Administration point of view, it means, far from hard power core. Thus, we'll look for specific characteristics of the periphery, it means, whether the fact of being far from hard power core or being under a double dependency (hierarchical and functional), makes less solid this situation.

Keywords: public management, peripheral Administration and Government delegations.

Sumario

1. Introducción: Objetivos, metodología e hipótesis
2. El directivo público profesional
 - 2.1. Concepto y elementos
 - a) La función directiva
 - b) El ámbito público directivo
 - c) El modelo profesional de dirección
 - 2.2. Funciones
 - 2.3. Regulación jurídica en España
3. La dirección pública en la Administración periférica
 - 3.1. El modelo territorial francés
 - 3.2. La Administración periférica en la Administración General del Estado: Evolución
 - 3.3. La regulación jurídica de la Administración periférica en la actualidad
4. La liquidez de la dirección pública profesional periférica. Un estudio de caso de los servicios integrados de la Delegación del Gobierno en Galicia
 - 4.1. Determinación de puestos de perfil directivo
 - 4.1.1. Secretario general de la Delegación del Gobierno en Galicia y de las Subdelegaciones de Lugo, Ourense y Pontevedra
 - 4.1.2. Vicesecretario general de la Delegación del Gobierno en Galicia y de las Subdelegaciones de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra
 - 4.1.3. Jefe de gabinete
 - 4.1.4. Los directores de las áreas funcionales
 - 4.2. El concepto de liquidez en los directivos públicos profesionales periféricos
5. Conclusiones

Bibliografía

Anexos

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA E HIPÓTESIS

Aseguraba Platón que «de todos los principios, el más importante es que nadie, ya sea hombre o mujer, debe carecer de un jefe». Al margen de las importantes consideraciones filosóficas y políticas que de esta cita se pueden y se han ya realizado¹, desde un punto de vista organizacional, refleja la importancia del ejercicio de la función directiva como punto clave para mantener el control y la coordinación dentro de cualquier estructura. Por tanto, la selección de aquellos que han de ocupar una posición de dirección y cómo la ejercen se convierte en un elemento crucial en el éxito de cualquier estructura de grupo. Inmersos, como estamos, de lleno en el mundo de la sempiterna búsqueda de la excelencia administrativa, las organizaciones se articulan de un modo profesional, entendido como concepto antagónico a lo *amateur*, a lo realizado de manera aficionada y, por tanto, no vinculado al éxito o consecución de resultados. Así las cosas, es lógico concluir que la dirección profesional ha de ocupar un espacio cercano al éxito organizacional.

Por eso, de la lectura de las obras sobre el espacio directivo en el ámbito público se desprende una situación verdaderamente dramática. Sin ánimo de ser exhaustivo, se ha dicho que realizan sus funciones en su «escenario complejo» (LONGO, 2003, pág. 19), de «certidumbre escasa y politizado y/o corporativizado» (JIMÉNEZ 2006, págs. 18 y 26), «usurpado» (GORRITI, 2010, pág. 53), «plagado de tensiones y disputado por legitimidades diferentes y distantes» (JIMÉNEZ, 2009, págs. 18-19), en el que se desarrolla una «actividad compleja y de perfil poliédrico» (CATALÁ, 2006, pág. 218, y RAMIÓ, 2012, pág. 163), etc. En fin, el panorama se presenta desolador y muy alejado del estado deseable para que los directivos públicos profesionales (DPP) realicen esta actividad ya de por sí «compleja y de difícil delimitación» (VILLORIA, 2001, pág. 10).

Esta investigación pretende analizar esta suerte de espacio inestable en la que desarrollan sus funciones los directivos públicos. Sin embargo, lo realizaremos desde un enfoque lejano, el de la Administración periférica, ya que, si esto es así con carácter general, con directivos públicos cercanos al núcleo duro del poder, la situación de lo que hemos denominado directivos públicos profesionales periféricos (DPPP) debe ser simplemente dramática. Especialmente, por esta característica de su lejanía con el núcleo central del poder, pero también porque en algunas ocasiones están sometidos a una doble dependencia (jerárquica y funcional), que podrían contribuir a intensificar esta sensación de levedad. Esperamos, por tanto, arrojar algo de luz desde la

¹ 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.

periferia, en el mismo sentido atribuido por Zygmunt BAUMAN en su libro *Modernidad líquida*: «Vivir en las afueras de los centros civilizados significa estar lo suficientemente cerca como para ver las cosas con claridad, a la vez que a distancia suficiente para objetivarlas». Así, intentaremos objetivar las deficiencias generales de la dirección pública, para lo que abordamos la cuestión desde un estudio de caso sobre los DPPP en la Delegación del Gobierno en Galicia, como ejemplo de un órgano periférico cuyos directivos deben realizar sus funciones sometidos a una doble dependencia y alejados del núcleo duro del poder que reside en los departamentos ministeriales.

Por otra parte, ha sido este mismo autor el que incorporó a los estudios sociales el concepto de «liquidez» para referirse a la intangibilidad de parámetros de la vida posmoderna, que condena al individuo a una suerte de indefinición que agrava su situación personal. Verificaremos, pues, si esta noción se puede aplicar también a la dirección pública profesional.

Metodología e hipótesis

En este documento se realiza una aproximación al estado de la cuestión de la dirección pública desde un doble enfoque: cualitativo y cuantitativo. El primero se materializa en un estudio de caso de los posibles DPPP en los servicios integrados de la Delegación del Gobierno en Galicia, en el sentido de que constituye «un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco» (COLLER, 2009, pág. 29). Así, entendemos que el estudio de la actividad directiva en la periferia y, en concreto, en los servicios integrados en una Delegación del Gobierno, como es el caso de la gallega, puede contribuir a entender mejor la problemática asociada a la situación de inestabilidad de la función directiva, desde el prisma que ofrecen las dependencias periféricas. En absoluto debe estigmatizarse y atribuir un carácter menos académico o científico a este enfoque, que ha vivido durante años una especie de complejo, hoy en día superado, respecto a las técnicas cuantitativas, que otrora parecían gozar de un mayor prurito científico. Así, el estudio de caso muestra una gran proximidad con las situaciones de la vida real, con una gran riqueza de detalles que proporcionan un conocimiento concreto, específico y dependiente del contexto, que son de gran ayuda para producir nuevos marcos teóricos, elaborar hipótesis originales y construir explicaciones sensibles al propio contexto (LODOLA, 2009, pág. 20). Por eso, con la abundante obra que ya existe sobre esta cuestión, es conveniente realizar trabajos deductivos que ayuden a superar el estado en el que se encuentra la dirección pública profesional en España. No cabe duda de que los métodos cualitativos, a pesar de ser considerados menos rigurosos, tienen el suyo propio, diferente pero no menos estricto que el de los métodos cuantitativos, y están afectados por el subjetivismo al igual que todos los métodos (FLYVBJERG, 2004, págs. 50-51).

De todos modos, hemos decidido reforzar esta senda investigadora con una técnica cuantitativa. Para ello, hemos predeterminado una serie de puestos de trabajo, que ocupan los niveles más altos (nivel 27 al 30) dentro de la estructura de la Delegación del Gobierno en Galicia, a los que la normativa no les otorga el carácter de órganos directivos (solo lo hace para los delega-

dos y subdelegados del Gobierno) y, empero, realizan tareas que pueden entenderse como tales, desde el punto de vista de los roles que proporciona la teoría de las organizaciones. Así, hemos realizado una encuesta a todos los titulares de puestos de trabajo en los servicios integrados de la Delegación del Gobierno en Galicia, cuya actividad creemos que puede tener un componente directivo, y que abordan los puntos calientes de este estudio. Además, servirán para complementar la parte cualitativa de esta obra y de apoyo a las conclusiones finales.

En resumen, en nuestro camino esperamos encontrar respuestas acerca de la existencia de otros directivos públicos, a los que llamaremos DPPP (directivos públicos profesionales periféricos) en los servicios integrados de la Administración periférica al margen de los establecidos legalmente (delegados del Gobierno y subdelegados del Gobierno). En caso afirmativo, desarrollaremos cuál es su perfil (político, politécnico o estrictamente técnico) y si existen características propias o diferencias respecto a sus homólogos en servicios centrales, debido a condicionantes como la distancia geográfica y la doble dependencia jerárquica y funcional.

La búsqueda de soluciones a estas cuestiones nos debería permitir despejar las dos hipótesis descriptivas, que pretendemos verificar. Por un lado, si la falta de institucionalidad y de regulación de los perfiles de la función directiva y la definitiva instauración de la figura del DPP en las Administraciones públicas han provocado que el espacio directivo esté deficientemente profesionalizado, siendo los máximos beneficiarios de esta situación los políticos, ávidos de ocupar este espacio, y los propios empleados públicos, que desconfían de la entrada de una nueva categoría con conocimiento acreditado de funciones de dirección. En segundo lugar, si esta indefinición e inexistencia de unos parámetros profesionales, como el método de reclutamiento, la evaluación y el cese, ha creado un entorno inestable y unos DPP «líquidos», particularmente para el caso de los DPPP, ya que su situación se ve agravada por circunstancias como hallarse lejos del poder central y la doble dependencia (jerárquica y funcional) a la que se encuentran sometidos.

Por último, sobre este eje de coordenadas predefinido, hemos orientado esta investigación desde el marco teórico que nos ofrece el neoinstitucionalismo. Efectivamente, las instituciones no son inocuas en los procesos políticos, de tal modo que las personas que desarrollan su actividad en ellas acaban por asumir la lógica de las mismas, algo a lo que tampoco es ajena la dirección pública profesional. Así, «no es ni una teoría ni una crítica coherente de una teoría: es simplemente un argumento acerca de la importancia de los factores organizativos en la vida política [...], un prejuicio, basado en la observación empírica, una constatación acerca del escaso ajuste entre las teorías contemporáneas de la política y la realidad que tenemos delante» (MARCH y OLSEN, 1984, pág. 747). Por tanto, no despreciamos la importancia de las conductas personales, de los requisitos legales, económicos, etc., pero es indudable que las instituciones poseen una capacidad enorme para modular y condicionar el ámbito decisional de los individuos, que es «cuando menos similar a la que provocaron el conductismo y la teoría de la elección racional en los años cuarenta y cincuenta, y sesenta y setenta, respectivamente» (TORREBLANCA, 2006, pág. 57). Es más, cuando las organizaciones públicas o privadas pierden institucionalidad, es decir, cuando olvidan su dimensión social y el sentido de su existencia, toda la sociedad sufre las consecuencias (VILLORIA, 2009, pág. 24). En este sentido, creemos que toda la sociedad española sigue pagando actualmente las consecuencias de una deficiente institucionalidad de la figura del directivo público.

2. EL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL

La dirección profesional en el ámbito público ha estado sometida tradicionalmente a una titubeante peregrinación. En cierto modo, ha constituido una especie de telúrica «santa compañía» de la alta función pública administrativa, condenada a vagar erráticamente entre dos mundos, el político y el funcionarial. Con carácter intencionado o por simple inercia, despreocupación o desconocimiento, ha sido una cuestión que, como han advertido varios autores², a pesar de su indubitable trascendencia, no ha sido abordada ni incorporada a la agenda política hasta hace bien poco, y casi siempre de una forma vaga e imprecisa. En los últimos años, empero, hemos asistido a un especial interés por incorporar la figura de los DPP a la regulación normativa y configurarla como pieza clave de cualquier organización pública.

Por tanto, al igual que sucede en el ámbito privado, los directivos públicos son actores que, con su conocimiento y liderazgo, se convierten en imprescindibles en el éxito de las organizaciones, tanto por su capacidad relacional con las esferas políticas, como por su conocimiento del medio administrativo y funcionarial. Es, desde este punto, desde donde se erigen en el verdadero motor y fuente de creación de valor público, concepto clave en la modernización administrativa. Efectivamente, será el ejercicio éticamente responsable de la capacidad de gestión política y operativa de los directivos públicos lo que contribuirá a que el sector público alcance su fin último, que el profesor MOORE identificó con la creación de valor público para atender las necesidades y colmar las expectativas de los ciudadanos³ (MOORE, 1995).

Por otra parte, también se ha comprendido que los DPP ocupan un ámbito específico, que en otro tiempo ocupaban otros actores, principalmente políticos y funcionarios de cuerpos superiores, es decir, la función pública directiva ha de diferenciarse de la alta burocracia (VILLORIA, 2009, pág. 80), convirtiéndose en una actividad profesional propia, lo que también obliga a despegarlo de la mera ocupación política.

A pesar de este papel trascendental, ha existido una cierta procrastinación sobre la necesidad de acometer su configuración jurídica y político-organizacional dentro de las Administraciones Públicas. Algunos autores (JIMÉNEZ, 2009, pág. 18) han aventurado varias de las causas por las que no se regula este tema. Por un lado, se encuentra el estamento político, que, tradicionalmente, ha patri-

² En la introducción de *La dirección pública profesional* (JIMÉNEZ, VILLORIA y PALOMAR, 2010, pág. 10) se expresa esta idea cuando se afirma que «una organización que no invierte tiempo y dinero en reflexionar sobre sus dirigentes y que no lucha por establecer un sistema de dirección profesional es una organización llamada a tener dificultades en sus capacidades de dirección pública y de realización de sus cometidos. Y quien lo paga en última instancia es el ciudadano, y esta es una conclusión que no conviene olvidar».

³ Mark H. MOORE representó esta idea a través de un triángulo estratégico, en cuyos vértices se encontraba la definición del valor público que quiere obtener, el contexto de la gestión política (legitimidad y apoyo) y la gestión operativa (capacidad operativa).

monializado los puestos directivos a través de un *spoil system*⁴, que ha permitido o alimentado a sus «clientelas». Por otra parte, tampoco los empleados públicos han demostrado gran interés en desarrollar el espacio directivo, tal vez recelosos de nuevos jefes con habilidades directivas; ni siquiera sus representantes, los sindicatos (RAMIÓ, 2012, pág. 16), que nunca han incluido esta problemática dentro de su agenda, ni los cuerpos y escalas de élite funcionariales (funcionarios del grupo A)⁵, que en cierto modo también han sido cómplices del mantenimiento del *statu quo*, debido a su posición de conocimiento interno inmejorable, que les permitía optar a estos puestos directivos como culminación de la carrera profesional administrativa. Es como si se percibiese que, en las altas cumbres borrascosas administrativas, fuese más fácil llegar a un actor político y supeditar el nombramiento y cese a su voluntad, a lo que el profesor LONGO ha llamado «metafísica de la confianza» (LONGO, 2013, pág. 15), que un nuevo orden en el que los perfiles directivos definiesen exhaustivamente las competencias, habilidades y destrezas necesarias para ejercer esta función. Por último, no ha sido un tema que haya llegado a la ciudadanía, incapaz de visualizar la necesidad de la existencia de los DPP y convertirlo así en una exigencia política. Bien por desconocimiento, dejación, o bien por una especie de burofobia, en palabras de Eloísa DEL PINO, o buropatología (RAMIÓ, 2011)⁶, no han sido percibidos como elementos claves de la modernización de las Administraciones públicas.

En definitiva, existen dos colectivos (políticos y los cuerpos de la alta función administrativa) que tradicionalmente, como ha dicho JIMÉNEZ (2009, pág. 16), se han «apropiado» del espacio perteneciente a los DPP. Así las cosas, parece tan obvio como urgente acometer reformas que comiencen por regular y delimitar las competencias necesarias para acceder a la condición de DPP, como paso previo al lanzamiento o desahucio de estos «okupas» del espacio público directivo, ya que no gozan de ningún tipo de título de propiedad sobre este tipo de puestos de trabajo y, sin embargo, parecen resistirse a abandonarlo, como si intentasen poseerlo por usucapión.

2.1. CONCEPTO Y ELEMENTOS

Tal vez el elemento que define de manera más certera la DPP es aquel que alude a su carácter mediador, tal y como la definió la OCDE. Por un lado, desde un punto de vista vertical, es una

⁴ 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.

⁵ Tras la reforma introducida por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, los funcionarios de carrera del grupo A, que son aquellos a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, se han dividido en dos subgrupos y se les exige estar en posesión del título de grado (art. 76). Las menciones que se hacen al antiguo grupo A hay que entenderlas, por tanto, ahora referidas al subgrupo A1.

⁶ En el Congreso Internacional sobre gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública celebrado en Vitoria-Gasteiz en junio de 2007, el profesor Carles RAMIÓ puso en evidencia la aparente contradicción entre la burofobia o buropatología de los españoles con una suerte de burofilia.

institución mediadora entre los políticos designados y el cuerpo funcional, y por otro, horizontalmente es un mediador entre los diferentes ministerios, departamentos o agencias (MARTÍNEZ, 2012, pág. 390). Este doble carácter mediador anticipa y caracteriza el espacio que ocupa la función directiva, ubicada en la intersección entre el poder político y la función pública.

En este estudio, empero, realizaremos una aproximación conceptual a la DPP mediante un análisis de cada uno de los elementos que conforman este trinomio, que acabaremos transformando en cuadrinomio en nuestro estudio de caso: la dirección, el carácter público, la profesionalidad y la periferia.

a) La función directiva

La noción de dirección ha sido estudiada en profundidad. Así, han sido muchos, amplios y generosos, los debates sobre la idea que se esconde detrás de la función de dirigir.

Desde un punto de vista estrictamente léxico, la Real Academia Española entiende por directivo aquel «que tiene facultad o virtud de dirigir», concepto que en su acepción quinta se refiere a «gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión». Esto ya nos sumerge en un campo semántico dominado por conceptos claves como facultades, virtudes, regir, manejar, dependencias, etc. Por su parte, desde un punto de vista politológico, es una cuestión que cuenta con una arraigada tradición investigadora. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos apuntar que fue la escuela clásica, a principios del siglo XX, encabezada por FAYOL, GULICK, CHEVALIER o HOPF, la que estudió esta facultad de dirección centrándose principalmente en su dimensión funcional⁷, es decir, en aquello que hacen los directivos; en contraposición, la escuela empírica de los años 40 (CARLSON, MINTZBERG, STEWART, KOTTER y SAYLES) se centró en cómo lo hacen, distinguiendo una serie de roles distintivos y autónomos que se dan en todo puesto directivo (LOSADA, 1995, pág. 411). Aunque esto no es una cuestión pacífica, como veremos en el siguiente apartado, esta teoría defiende que existen roles comunes en el ámbito público y privado, de tal modo que la posesión de estas capacidades, destrezas y habilidades deberían ser comunes y un requisito básico tanto en el sector público como privado. Estos roles, agrupados en tres categorías, serían los siguientes:

- Roles basados en relaciones interpersonales: rol de representante, de enlace o relacional y de líder.
- Roles basados en la gestión de la información: rol de monitor, de difusor y de portavoz.
- Roles basados en la toma de decisiones: rol de gestor de crisis, de innovador, de negociador y de proveedor de recursos.

⁷ Las funciones directivas, según la escuela clásica, se pueden resumir en la famosa expresión de Gulick POSDCORB: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* y *budgeting*.

b) El ámbito público directivo

Una vez analizada la noción de dirección, debemos comprobar qué connotaciones adquiere dentro del espacio reservado a la *res publica*, a la cosa pública, a todo aquello que es importante para el interés común o el bien general.

Como hemos dicho, a pesar de que algunos autores creen que la función directiva comparten unos códigos mínimos y básicos en el sector público y el privado, existen otros, como ALLISON, para los que la gestión pública y privada son iguales en todos los aspectos que no son importantes (LOSADA, 1999, pág. 11). Desde este punto de vista, la dirección posee unas connotaciones o especificidades propias, unas variables y retos concretos en el sentido de que, parafraseando a RAINEY⁸, «entendemos que existen servicios que no se deben prestar por el mercado, y ello se basa en valores sociales, el interés público y la voluntad política de la ciudadanía» (VILLORIA, 2009, pág. 82). En este mismo sentido, el profesor LOSADA, siguiendo la teoría de los roles de Mintzberg, concluye que determinados roles y competencias directivas, como el rol de proveedor de recursos, de resolución de conflictos, de control, de enlace, de conceptualización y de diseño, tienen especial intensidad en el ámbito público dada la singularidad de su gestión, por lo que «la definición de roles directivos elaborada por Mintzberg deba ser matizada con las particularidades propias del sector público apuntadas por Losada» (CATALÁ, 2006, pág. 214). En estos términos, la dirección pública posee una especificidad propia, que obviamente comparte características con la privada, pero que la transforma y la hace diferente.

c) El modelo profesional de dirección

La existencia de un espacio directivo público no es una cuestión novedosa. Es más, ha existido siempre. Lo que es relativamente actual u objeto de reciente preocupación por parte de los investigadores ha sido la necesidad de que esta tenga un carácter profesional, lo que evidentemente tendrá notables consecuencias en el éxito de toda organización. El tránsito desde un estadio en vías de profesionalización a uno definitivamente profesionalizado depende del desarrollo de una serie de elementos nucleares, que conformarían un tipo ideal (JIMÉNEZ, 2009, pág. 29):

- **Profesionalización:** si la función directiva implica una serie de competencias distintas a las exigidas para el resto de funcionarios, es indispensable determinar los perfiles necesarios para ocupar estos puestos directivos, como paso previo a la acreditación de estas competencias profesionales. *A posteriori*, el proceso de selección

⁸ RAINEY (1997) distinguió ocho rasgos distintivos de la gestión pública frente a la privada: mayor influencia política, capacidad cuasilegislativa y cuasijudicial, mayores expectativas de equidad, igualdad de trato y transparencia, mayor ambigüedad y contradicción en los objetivos, mayores restricciones en la toma de decisiones –hacia dentro y hacia fuera– por parte de los directivos públicos, una dificultad mayor de conectar incentivos a rendimientos, sistemas de valores relacionados con el trabajo ligeramente diferentes y menores niveles de satisfacción de los empleados.

deberá respetar escrupulosamente los principios constitucionales de mérito, capacidad e idoneidad.

- **Atribución o delegación de poderes:** para poder hablar de una verdadera función directiva, las personas que la ejerzan deberán poseer un cierto grado de autonomía, ya sea porque estén investidos legalmente para ello, ya por delegación por parte de un órgano superior, para manejar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros de la organización.
- **Marco de responsabilidades:** deberá existir una diáfana definición de los objetivos que deben alcanzar los DPP, como requisito *sine qua non* se les podrán reclamar responsabilidades por su actividad, es decir, habrá que predeterminar una serie de metas a alcanzar, bien sea a través de un contrato de gestión u otra fórmula pactada, que sirvan de documento sobre el que se evalúe el grado de consecución de los objetivos previamente planificados.
- **Sistema de incentivos:** el sistema evaluativo de los objetivos alcanzados debe llevar aparejado un sistema de recompensas que, evidentemente, en la Administración pública serán fundamentalmente de tipo económico; por tanto, deberán determinarse unas retribuciones variables que fluctúen en función de los resultados derivados de la gestión directiva.
- **El cese de la actividad:** como advierte el profesor JIMÉNEZ, la actividad pública directiva será habitualmente de carácter temporal porque otro modo requeriría «un sistema depurado de responsabilidad gerencial»; de todos modos, la temporalidad debería no estar íntimamente vinculada al ciclo político para que no se sucedan esos carruseles de nombramientos y ceses con cada cambio en el poder ejecutivo. Los DPP han de ser los garantes de la continuación de las políticas públicas, por lo que los ceses deberían estar afectados únicamente por el transcurso del plazo para el que fueron nombrados o por no haber alcanzado los objetivos planificados. La confianza política, por tanto, en este modelo profesionalizado pierde gran parte de su importancia.

Este haz competencial incidiría en un alejamiento cada vez más acusado del modelo weberiano de Administración y su aproximación a la gobernanza administrativa, como modelo predominante en el que la capacidad relacional de la Administración, dentro de una sociedad en red, se configura como vital para alcanzar la participación de todos los actores (públicos y privados) implicados en la actividad gubernativa y administrativa.

2.2. FUNCIONES

La definición de las funciones de los DPP es una de las claves de bóveda en el diseño de su marco profesional. Más que de una serie de funciones de carácter exhaustivo, lo cual sería

ciertamente un esfuerzo hercúleo, es realmente estimulante la reducción de estas a una serie de círculos en el que se pueden agrupar las funciones directivas (JIMÉNEZ, 1998, pág. 274). Así, distinguiríamos un triple círculo: uno de dirección política, en el que los conocimientos técnicos no son tan determinantes, otro de dirección político-administrativa, en las que debe combinarse un cierto olfato político con habilidades directivas e incluso conocimientos técnicos, y un último de dirección burocrática⁹, que suele tener un componente eminentemente técnico, por lo que suele estar dominado por los cuerpos superiores de la función pública, sin perjuicio de que también se requiera una cierta sensibilidad política.

Esta división funcional en círculos o capas ha tenido gran éxito entre la doctrina, ya que muchos otros autores se han hecho eco de esta división para aportar sus propios matices. Así, unos diferencian entre los directivos con perfil político o de género político, es decir, aquellos que tienen un evidente rol político en su actividad pública y por tanto sometidos a la tensión política, de aquellos con doble rol de confianza política y profesional o género politécnico, también llamado «tercer género» (RAMIÓ, 2012, pág. 57), que poseen un «perfil híbrido» de rol político-profesional con tensiones políticas, pero también técnicas; por último, también existiría un directivo de carrera con perfil profesional o género profesional, en el que domina este rol profesional y, por tanto, con una tensión netamente técnica. Otros identifican una serie de competencias distribuidas en tres niveles de responsabilidad, de tal modo que las del nivel inferior e intermedio serían exigibles a los que se encuentren dentro del círculo de dirección político-administrativa y del círculo burocrático¹⁰ (VILLORIA, 2009, pág. 514). Así, se podría definir la actividad del DPP, desde un punto de vista funcional, por el grado de participación en un triple ámbito (VILLORIA, 2009, pág. 501):

1. Participación en la definición de programas y formulación de políticas y/o en la implementación o gestión de los programas públicos.
2. Dirección de organizaciones y personas con una cierta autonomía operativa.
3. Responsabilización de la intermediación con los intereses sociales organizados y reconocidos legalmente.

Por tanto, este triple entorno difuso, ambiguo y sometido a una errática indefinición, configura un espacio en el que, por diversas razones, es realmente difícil que se asiente un marco profesional. Por un lado, existen ciertos estímulos legislativos e institucionales que fomentan la promiscuidad entre la política y la profesionalización, de tal modo que se intensifica la confusión entre

⁹ En su libro *La dirección pública profesional en España*, el profesor JIMÉNEZ (2009, pág. 17) habla también de capas en vez de círculos: una capa directiva en contacto con el nivel exclusivamente político y una capa directiva «intermedia» o «básica», de carácter más técnico.

¹⁰ El profesor VILLORIA añade incluso un cuarto círculo donde se encuadrarían los directores de las agencias estatales y organismo autónomos, presidentes de entes públicos empresariales y sociedades mercantiles de capital público (2009, pág. 497).

roles políticos, de dirección política y de dirección profesional. Así, se ha producido una especie de funcionarización de los políticos y politización de los funcionarios, que recuerda en cierto modo a la «sanchificación» de Don Quijote y a la «quijotización» de Sancho Panza; en otros casos, simplemente se ha producido una ocupación o abordaje político traspasando el espacio propio de la dirección profesional. Este será también uno de los grandes desafíos del marco directivo profesional: delimitar el espacio político y diferenciarlo del que ocupen los DPP, ya que sus funciones han de ser distintas, puesto que su misión es diferente, e incluso también lo es su código axiológico¹¹.

2.3. REGULACIÓN JURÍDICA EN ESPAÑA

La tradicional ausencia de una regulación específica sobre esta cuestión determinante en el buen funcionamiento de las Administraciones públicas indica que han existido potentes actores interesados en mantener este perverso *statu quo*. Tanto desde la perspectiva de la función pública como desde la de la organización administrativa, esta injustificable indefinición ha desembocado en un vaciamiento institucional de la propia figura del DPP. Así, mientras el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, simplemente hacía una mera alusión a reservar las plazas de mayor responsabilidad del Cuerpo Técnico a aquellos que estuviesen en posesión del diploma de directivos, la Ley 30/1984, 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.

Con este panorama desértico y desolador a nivel normativo, 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 directivos en los cuatro ámbitos administrativos que la ley diferenciaba. En la Administración central adquieren la condición de órganos directivos los subsecretarios, secretarios generales, secretarios genera-

¹¹ VILLORIA distingue el código axiológico del DPP y el del política en un triple ámbito:

a) Responsabilidad:

- Burócratas: asumen la jerarquía y no se responsabilizan de la decisión final.
- Políticos: no pueden eludir la responsabilidad.

b) Modo de actuar.

- Burócratas: actúan de forma anónima, a veces parsimoniosa.
- Político: actúa en público y con la urgencia de la inmediatez de los problemas.

c) Marco cognitivo de referencia.

- Burócratas: se basan en normas y conocimientos técnicos para definir la mejor solución.
- Políticos: toman las decisiones calculando el apoyo para mantener o alcanzar el poder, es decir, consideran si cada decisión que toman les favorece o perjudica en términos de poder e influencia.

les 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 todos estos órganos directivos reconocidos por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) es que tienen la condición de alto cargo, salvo los subdirectores generales y los subdelegados del Gobierno, y que su reclutamiento se realizará, salvo en el caso de 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 aquellos que pertenecen al subgrupo A1. Sin embargo, esto no supuso un cambio de un *spoils system* a un *merit system*, como podría parecer su intención, sino que sirvió para alimentar la expectativa de los cuerpos altos de la Administración a ver este espacio como el punto culminante de su carrera administrativa, si bien, en ningún momento, dejó de ser un espacio ocupado por afinidades y confianzas de corte político.

En esta misma 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, en la que se introdujo la cuestión directiva para los municipios de gran población. Sin embargo, su regulación es ciertamente pobre, porque, en puridad, solo traslada la organización directiva sancionada en la LOFAGE a las corporaciones locales de gran población, con la idéntica división en 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, el titular del órgano de gestión tributaria y, en su caso, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales).

Órganos directivos en la legislación vigente

Administración central	Administración exterior	Administración periférica	Administración institucional	Administración local
Subsecretario				Coordinador general
Secretario general	Embajador			Directores generales
Secretario general técnico	Representante permanente	Delegado del Gobierno	Según estatutos o norma de creación	Titular del órgano de apoyo a la Junta de gobierno local y al concejal-secretario
				Titular asesoría jurídica
				Secretario general del Pleno
				.../...

Administración central	Administración exterior	Administración periférica	Administración institucional	Administración local
.../...				
Director general Subdirector general	en organizaciones internacionales	Subdelegado del Gobierno		Interventor general Titular del órgano de gestión tributaria Titulares de órganos de dirección de organismos autónomos y entidades públicas empresariales
Fuente: Elaboración propia.				

Posteriormente, el Estatuto Básico del Empleado Público (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, después de ciertas vacilaciones durante el trámite parlamentario de la ley, 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 previamente, 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, supone 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 debería haber cerrado este círculo; sin embargo, los distintos vaivenes de la tramitación parlamentaria desembocaron en una regulación extraña, ya que finalmente se le consideró no un empleado público, sino personal de la Administración pública, regulándolo en el subtítulo I (Personal directivo), dentro del título II, referido a las clases de personal al servicio de las Administraciones públicas. Por tanto, con independencia de los esfuerzos que han realizado algunas comunidades autónomas por regular esta figura, como apuntan varios autores (PALOMAR, 2009, pág. 124), jurídicamente ha dejado abiertas bastantes incógnitas.

En los años posteriores, la cuestión directiva ha vuelto a entrar en una nueva fase de zozobra hasta que, como consecuencia de la crisis, en el Plan nacional de reformas de España para el año 2014 se estableció como una de las normas que se aprobarían durante ese ejercicio el Estatuto Básico del Directivo Público¹². Sin embargo, en la actualidad, casi dos años después, no

¹² 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.

existe ningún anteproyecto al respecto y solo una muesa en forma de proposición no de ley del PP, registrada en el Congreso con fecha 23 de abril de 2013 (BOCG de 7 de mayo), instando a la aprobación de un Estatuto, al que se espera como a Godot. Por otra parte, la aprobación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (AGE), ha supuesto otra oportunidad perdida al volver a repetir esquemas tradicionales, alejados de las competencias y funciones propias de dirección pública. Por último, tampoco se pueden albergar grandes esperanzas en la nueva ley de régimen jurídico del sector público, en fase de anteproyecto de ley, ya que parece insistir en el mismo error al referirse a órganos directivos, desde un punto de vista organizacional y no de competencias y funciones, a imagen y semejanza de lo dispuesto ya en la LOFAGE.

3. LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

Como acabamos de ver, existen una serie de características comunes a los DPP, que podemos presumir aplicables a todo tipo de directivos, con independencia de la Administración de pertenencia o la posición que ocupen, tanto desde un punto de vista jerárquico como territorial. Sin embargo, en este estudio nos centraremos en los DPP que desarrollan sus funciones en la AGE y, dentro de ella, en su Administración periférica. El motivo de esta elección es que la AGE ocupa una posición singular en el sistema administrativo estatal, ya que «es el único instrumento público de realización de los intereses generales o bienes públicos del conjunto de la ciudadanía española» (PRATS, 2010). Además, más de la mitad de sus empleados públicos están destinados en la periferia, por lo que constituye un potencial humano disperso en el territorio, pero muy considerable en cuanto a su número¹³.

Con carácter previo, y para contextualizar nuestro estudio de caso, debemos configurar el marco teórico de la Administración periférica. Con el concepto periferia, nos estamos refiriendo a aquel espacio que ocupa un lugar geográficamente alejado del núcleo central y que, en el ámbito político-administrativo, ha estado vinculado a la organización o modelo político-administrativo territorial.

En términos generales, podemos definir la Administración como el brazo ejecutor al servicio de los fines del Estado, el propio Estado en acción (REBOLLO, 2009, pág. 784). Por eso, dentro de su carácter servicial, deberá alcanzar sus fines y desarrollar sus funciones en todo el territorio estatal, de tal modo que llegue a todos los ciudadanos con independencia de su ubicación geográfica.

¹³ Según los datos extraídos del Informe de evaluación sobre el funcionamiento de los servicios de la Administración Periférica del Estado en 2012, en el Registro Central de Personal (RCP), a 31 de diciembre de 2012, la Administración General del Estado tenía 574.283 empleados públicos. Si excluimos el personal de Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, entidades públicas empresariales y organismos públicos con régimen específico y agencias estatales, la AGE en sentido estricto contaba con 209.742 empleados públicos, de los que 124.031 personas prestaban servicios en el territorio (59,14%), 78.287 efectivos lo hacían en servicios centrales (37,33%) y 7.424 en el servicio exterior (3,54%).

fica. Esta cuestión, íntimamente vinculada a la distribución del poder público sobre el territorio, ha constituido tradicionalmente uno de los desafíos más importantes a los que se ha enfrentado el poder político. En el fondo, como muy gráficamente explicó CHAPTAL, el objetivo es conseguir que la estructura territorial del poder funcione de tal modo que «la cadena de ejecución desciende sin interrupción del ministro al administrado y transmite la ley y las órdenes del gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social con la rapidez del fluido eléctrico»¹⁴. No cabe duda de que esta alta tensión administrativa está teleológicamente ordenada al fomento de la prosperidad nacional, pero no es menos cierto que, indirectamente, supone también el control político-territorial del estado, imperio o forma que adopte la estructura político-administrativa.

Esta obsesiva necesidad por dominar y ejercer el control territorial por parte del poder político se manifestó muy pronto; desde Augusto a Diocleciano, todos los emperadores romanos pretendieron que las órdenes imperiales llegasen con celeridad y efectividad hasta el último confín del *limes* romano, al tiempo que implantaban un estilo de vida romanizado. Para ello, situaron al frente de cada una de las provincias de su vasto imperio a un representante o agente del poder imperial, encargado de mejorar, pero también controlar, la vida de sus habitantes. En el fondo, en el tuétano de la estructura territorial subyacen estas dos pulsiones. Por un lado, el desarrollo, fomento y búsqueda de la prosperidad de los individuos, pero, por otro, existe un reverso tenebroso que se plasma en el control, la uniformidad cultural y la dominación política a través del mantenimiento del orden público. Así, en tiempos del imperio romano se construyeron grandes infraestructuras en territorios situados a miles de millas de distancia de las grandes capitales, que revolucionaron la vida de aquellos pueblos que no poseían el conocimiento suficiente para acometer esas obras civiles de gran calado. El precio que pagaron por esa proto-i+d+i ajena fue la importación de una nueva cultura, en el sentido amplio de la palabra, y la dominación política y fiscal.

En cualquier caso, estas autoridades públicas territoriales han adquirido a lo largo del tiempo diferente denominaciones y funciones, normalmente vinculadas al ámbito económico, de orden público y/o de fomento: cuestores insulares, pretores, procónsules, gobernadores, vicarios, prefectos, adelantados, intendentes, comendadores, etc. Esta larga tradición de agentes territoriales del poder público ha dado origen a lo que algunos autores se han referido como el «mito prefectorial» o «mística prefectorial» (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1959, pág. 13). Sin embargo, en lo que respecta a la organización administrativa de carácter territorial en España, sin perjuicio de compartir el ADN de las instituciones jurídico-romanas, no cabe duda de que es, en buena medida, deudora del modelo francés instaurado por Napoleón Bonaparte, siendo este antecedente histórico el que explica de una manera diáfana gran parte de los aciertos y errores de nuestra actual estructura territorial.

¹⁴ «Le préfet, dit-il, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet; celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution descend, sans interruption, du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique» (Jean-Antoine CHAPTAL, ministro del Interior de la República francesa durante la defensa de la Ley del 8 del año VIII).

3.1. EL MODELO TERRITORIAL FRANCÉS

La influencia francesa en la organización territorial decimonónica española está fuera de toda duda. Por ello, debemos hacer una pequeña descripción de cómo era esta para poder comprobar y verificar el isomorfismo organizativo entre la Administración periférica hispana y francesa.

Al igual que sucedió en nuestro país, los predecesores directos de los prefectos, como administradores civiles de las provincias francesas, fueron los intendentes, cuyo título oficial era «intendants de justice, police et finances, et commissaires départis dans les généralités du Royaume pour l'exécution des ordres du Roi», cuyo auge y desarrollo había surgido al abrigo del poder político del cardenal Richelieu, como instrumento adecuado para la consecución de la tan ansiada centralización político-administrativa (CHAPMAN, 1959, pág. 37). En cierto modo, en cuanto Napoleón accede al poder, pone sus ojos en la consecución de un Estado fuerte y una Administración organizada (SARMIENTO, 1997, pág. 247), de ahí que, para reorganizar territorialmente el país, necesitaba una figura similar a la de los intendentes. Sin embargo, es consciente de que estos habían adquirido demasiado poder y que su restauración institucional podría despertar dudas sobre su lealtad a los postulados de la Revolución. Por eso, Napoleón aprobó la Ley de 17 de febrero de 1800, relativa a la división del territorio de la República y de su Administración, en la que el cónsul Charles-François Lebru, buscando en el baúl de los recuerdos histórico-institucionales, recuperó la figura del prefecto romano (CHAPMAN, 1959, pág. 45). De este modo, volvían a nacer los antiguos prefectos romanos en las provincias galas.

Esta organización prefectorial se articuló en departamentos, *arrondissements* o distritos y municipios. Al frente de los primeros se encontraba un prefecto, al que acompañaban un secretario general (*secrétaire général*) y un jefe de gabinete (*chef du cabinet*); los segundos se encontraban capitaneados por un subprefecto y, por último, a nivel municipal, la figura principal era el alcalde. Por tanto, si trasladamos este esquema a nuestro sistema actual, las coincidencias son evidentes, lo que da buena muestra de la evidente influencia de la Administración territorial francesa en nuestro Estado, que ha sobrevivido hasta nuestro tiempo con leves diferencias.

3.2. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: EVOLUCIÓN

Sin duda los estados-nación europeos, nacidos tras la paz de Westfalia y herederos autónomos y atomizados del antiguo Sacro Imperio Romano-Germánico, deben buena parte de sus estructuras político-administrativas a las instituciones jurídico-romanas; España no constituye una excepción. Desde la Edad Media, fue un uso común la designación de un representante real que velaba por los intereses del Estado, o más bien habría que decir por los intereses de la Corona, ya que eran representantes de esta. Estos altos representantes tuvieron distintas denominaciones: cónsules, adelantados, corregidores, intendentes, etc. Sin embargo, la gran revolución de la organización territorial en España se produce en el siglo XIX, con motivo de la impronta y huella que dejan las ideas francesas a su paso por el Gobierno del monarca José Bonaparte. Así, el in-

flujo afrancesado de la Constitución de Cádiz de 1812, importando el uniforme y centralista modelo francés, se convertirá hasta nuestros días en el paradigma de nuestra estructura territorial.

En efecto, la idea de la división territorial surgió en el seno del reinado de José I como una simple importación del modelo francés aplicado al caso español. Con este motivo, se divide el país en comisarías regias, mediante Decreto de 9 de febrero de 1809, al frente de las cuales había un comisario; posteriormente, el Real Decreto de 17 de abril de 1810, relativo a la «Division del Reyno para el gobierno civil», estructura el mapa político-territorial en prefecturas, subprefecturas y municipalidades, creando un total de 38 prefecturas y 111 subprefecturas¹⁵.

Este sistema administrativo territorial, a modo y semejanza del modelo recientemente instaurado por Napoleón en Francia, fue apuntalado definitivamente por la Constitución de Cádiz de 1812. En cada provincia, se creó un jefe político superior, que se erigió en la figura clave de la Administración territorial. Estos primeros agentes en la provincia, tal y como fueron definidos por la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias, de 23 de junio de 1813¹⁶, ostentan una categoría jerárquicamente superior a cualquier otro dentro de la provincia y desarrollan diversas funciones, especialmente relacionadas con las potestades de policía y mantenimiento del orden público, así como de fomento de la prosperidad. Además, también se preveía la posibilidad de nombrar agentes inferiores en puntos estratégicos¹⁷, así como la creación de otros agentes gubernamentales para hacer posible la misión de los primeros¹⁸.

En definitiva, la introducción de estos «gefes políticos» en la Constitución de 1812 y su desarrollo normativo a través de la Instrucción de 23 de junio de 1813 constituye la plasmación

¹⁵ El título I del Real Decreto de 17 de abril de 1810 se titula División del Reyno y en sus artículo I dispone: «Se dividirá la España para el gobierno civil en treinta y ocho prefecturas, cuyas capitales serán Alicante, Astorga, Barcelona, Burgos, Gerona, Cáceres, Ciudad Real, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Coruña, Cuenca, Granada, Guadaluara, Huesca Jaén, Lérida, Lugo, Madrid, Málaga, Mérida, Murcia, Orense, Oviedo, Palencia, Pamplona, Salamanca, Santander, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid, Vigo, Victoria, Xerez y Zaragoza».

¹⁶ Artículo 28 del capítulo III de la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias de 23 de junio de 1813: «Los Gefes políticos, como primeros agentes del Gobierno en las Provincias, podrán ejercer en ellas la facultad que concede al Rey el párrafo II al art. 172 de la Constitución en solo el caso que allí se previene. También podrán arrestar á los que se hallen delinquiendo en fraganti; pero en estos casos los Gefes políticos entregarán los reos á disposicion del Juez competente en el preciso término de veinte y quatro horas».

¹⁷ Artículo 3 del capítulo III de la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias de 23 de junio de 1813: «Podrá haber un Gefe político subalterno al de la Provincia en los principales puertos de mar, que no sean cabezas de Provincia, e igualmente en las capitales de partido de Provincias muy dilatadas o muy pobladas, donde el Gobierno juzgue ser conveniente establecerlos para la mejor dirección de los negocios públicos, después de haber oído a la Diputación provincial respectiva y al Consejo de Estado, y dando parte a las Cortes para su aprobación».

¹⁸ Artículo 4 del capítulo III de la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias de 23 de junio de 1813: «Cada Gefe político superior tendrá un Secretario nombrado por el Rey o la Regencia del Reyno, y donde parezca conveniente, el subalterno o subalternos de la Secretaría que sean absolutamente indispensables, sobre cuyo número y sueldos expondrá el Gobierno a las Córtes lo que le parezca para su aprobacion; entendiéndose que el del Secretario no baxará de quince mil reales, ni pasará de quarenta».

real de un fenómeno intensamente estudiado como fue la traslación o importación de la estructura territorial francesa a nuestro ordenamiento jurídico y, por extensión, a nuestra organización administrativa periférica. Sin embargo, las interminables, incesantes y repetitivas disensiones de la sociedad española no consiguieron hacer germinar este modelo constitucional durante la restauración borbónica del Rey Felón. Los años posteriores estuvieron sometidos al constante escrutinio gubernativo con múltiples procedimientos para modificar esta figura, especialmente en los proyectos de reforma de 1821 y 1822. La descentralización territorial definitiva se impulsará y conseguirá con Javier de Burgos, jurista y político español, que aprovechándose de los trabajos realizados en el proyecto Bauzá-Lastarria, conseguirá un esquema definitivo. En su «Exposición a Fernando VII, desde París, en 24 de enero de 1826, sobre los males que aquejaban entonces a España y los medios de remediarlo», ya advertía de los problemas más acuciantes que sufría el país (político, económico y organizativo)¹⁹, lo que intentó abordar a su regreso e incorporación a las Juntas de Fomento y Aranceles y al Consejo Supremo de Hacienda. Posteriormente, ya durante la regencia de María Cristina, se crea el Ministerio de Fomento, mediante el Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, mandando que el secretario del Despacho de Hacienda proponga a S. M. la planta que ha de tener el del Fomento General del Reino, y se aprueba el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832 de la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino, dando la forma y atribuciones que ha de tener la misma. Es en este momento, el 21 de octubre, cuando Javier de Burgos es nombrado ministro de Fomento, ve definitivamente plasmada su visión de la organización territorial del Estado en aras de la prosperidad nacional, que había explicado ya en la misiva enviada al rey siete años antes.

En poco más de un año (solo es titular del departamento de Fomento entre el 21 de octubre de 1833 y el 17 de abril de 1834), desarrolla una frenética actividad administrativa que fructifica en una nueva una división provincial²⁰ y una nueva organización política y administrativa del territorio, a través de la introducción de la figura de los subdelegados de Fomento con funciones de fomento, relación con los ayuntamientos y orden público²¹. Quedaba así, por tanto, instaura-

¹⁹ En esta misiva al rey Fernando VII diseña tres puntos clave para la modernización del país:

- 1.º Amnistía plena y entera, sin excepción alguna, o con pocas excepciones, y ésas, personales o nominativas, por todos los actos consiguientes la profesión de las diferentes opiniones políticas seguidas en España desde 1808, con fenecimiento de todo proceso pendiente por esta causa, y remisión de toda pena impuesta por los fenecidos.
- 2.º Abrir un empréstito de 300 millones de reales para ocurrir sin embarazo a las exigencias diarias del servicio del Estado.
- 3.º Organización de la Administración civil. La ventaja principal de una buena organización reside en la acción protectora del Gobierno extendida, a un mismo tiempo, a todos los lugares y actividades del país. Esta omnipresencia, o inmensidad de la Administración, debe conseguirse a través de la multiplicidad de sus agentes y a la simultaneidad y la extensión de sus ocupaciones. Cada uno de ellos debe ver en el bien que promueva un título de gloria y de recompensa, y en el bien que deje de hacer, un título de oprobio y animadversión.

²⁰ Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, sobre la división civil del territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias.

²¹ Real Decreto de 23 de octubre de 1833, del Ministerio de Fomento, por el que se establecen los Subdelegados de Fomento en las provincias y Subdelegados subalternos en grandes poblaciones y Real Decreto de 30 de noviembre

da definitivamente la figura del agente gubernativo en esta duradera división territorial, que ha llegado hasta nuestros días con leves modificaciones.

Como es lógico, esto supuso una revolución que se topó con bastantes resistencias, especialmente por su visión profesional y civilista de la Administración (lo que dejaba fuera a políticos, a personal no funcionario y a los militares), ya que, de una manera análoga a lo sucedido en Francia, la idea de Javier de Burgos era la profesionalización de estos puestos, que deberían ser cubiertos por personas hábiles y capacitadas, como un modo de encauzar y conseguir la reconciliación nacional, algo que, ni en uno ni en otro caso consiguió, ya que los subdelegados de Fomento, posteriormente gobernadores civiles, se alejaron del modelo francés para acabar convirtiéndose en un órgano netamente político, y la reconciliación nacional fue imposible durante los tumultuosos siglos XIX y XX, cuyo final trágico fue la guerra civil de 1936.

A lo largo de estos siglos XIX y XX, se sucederán distintas modificaciones y regulaciones, que mantienen al gobernador civil como figura clave dentro de la organización territorial, a pesar de que llegaron a ser fagocitados temporalmente por los gobernadores militares durante la dictadura de Primo de Rivera²². Durante la II República mantendrán sus funciones y ya en la época franquista, el gobernador civil continúa al cargo del orden público y el control sobre los entes locales, al tiempo que se refuerza su perfil político, ya que pasa a ostentar también la condición de jefe provincial de la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS). En 1958, por decreto, de 10 de octubre, se aprueba el Estatuto de los gobernadores civiles, en el que se intenta fortalecer su figura, encargándose de la coordinación de todos los servicios periféricos en la provincia, ya que empezaban a ser evidentes los primeros síntomas de agotamiento, especialmente por la descoordinación entre organismos periféricos y la incapacidad para asumir tareas de reforma e impulso (TORÑOS, 2002, pág. 296), que empezaban a relegarlo casi exclusivamente a una suerte de máximo representante del Ministerio del Interior a nivel territorial.

3.3. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN LA ACTUALIDAD

Con la restauración democrática, la organización territorial del Estado consagrada en el título VIII de la Constitución de 1978 tampoco ha alcanzado un estatus de cuestión pacífica, siendo objeto de numerosos estudios, debates y análisis. Este nuevo modelo, sobre el que se pretendió construir un Estado nuevo y democrático, hunde sus raíces en una serie de entes preautonómicos, inspirados en buena medida en las viejas regiones autónomas, que había previsto la Constitución

de 1833, del Ministerio de Fomento General, sobre planta de los Subdelegados de Fomento e Instrucción para el desempeño de sus funciones, que incluye la Instrucción para gobierno de los Subdelegados de Fomento.

²² Real Decreto de 15 de septiembre de 1923.

española de 1931. Este proceso de reconocimiento autonómico desembocaría en la actual Estado de las autonomías. De todos modos, en un primer momento, la Constitución de 1978 no establecía una división territorial estructurada en comunidades autónomas, sino que abría esa posibilidad a través de dos vías o velocidades, sancionadas en los artículos 143 y 151, que a la postre se convirtieron en una especie de profecía autocumplida, ya que ninguna parte del territorio quiso dejar de vivir la experiencia autonómica.

Efectivamente, el modelo territorial vigente no venía predefinido exhaustivamente por el texto constitucional. Como bien apuntó el profesor CRUZ VILLALÓN, que expuso la tesis de la desconstitucionalización del modelo territorial del Estado español, nuestra Carta Magna permitía desde un sistema netamente centralista a un sistema materialmente federal. Esto quiere decir que el sistema actual de descentralización autonómica no tenía que ser el modelo aplicable y aplicado a todas las comunidades autónomas; sin embargo, el «café para todos» acabó por imponerse, estableciéndose el Estado de las Autonomías como una suerte de *tertium genus* entre el Estado central y el Estado federal. Sin embargo, otros autores no están de acuerdo con esta teoría de la desconstitucionalización del Estado, ya que entienden que el artículo 149 establece una serie de competencias exclusivas que son indisponibles para el legislador estatutario (ORTEGA, SÓLOZABAL y ARBÓS, 2006, págs. 29).

En cualquier caso, al margen del debate jurídico, con el paso de los años se hacía cada vez más evidente la necesidad de adaptar la Administración pública a la nueva organización territorial. En un primer momento, ya la Comisión de expertos sobre autonomías de 1981²³ y la propia Ley del Proceso Autonómico²⁴ preveían una reestructuración de la Administración periférica que, como consecuencia de la transformación radical sufrida con el proceso de transferencia de competencias en las comunidades autónomas, articulase todas las dependencias administrativas

²³ El Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías, mayo de 1981, en el punto 7 del apartado IV indica lo siguiente: «En cuanto a los servicios periféricos de la Administración estatal, es criterio de la Comisión que debe producirse una supresión masiva de los mismos a medida que se hagan efectivas las transferencias. Los servicios que puedan restar en el escalón provincial deben, como regla, dejar de tener existencia independiente (en el sentido de no seguir siendo delegaciones específicas de los órganos centrales), nucleándose en torno a la figura del Gobernador civil que debe quedar convertido en el único delegado gubernamental en la provincia. Para atender nuevos servicios dependerán del Gobernador dos o tres delegados (directamente vinculados a él mismo y no a los Ministerios madrileños) que atenderán por grandes áreas homogéneas los servicios que a la Administración estatal le resten en el nivel provincial.

Como medida complementaria, y en la medida de lo posible, algunos servicios periféricos pueden también retraerse hasta el escalón regional y ordenarse, conforme a los mismos criterios, en torno a la figura del Delegado del Gobierno».

²⁴ Artículo 23 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico:

«La reforma administrativa a que se refiere el artículo anterior atenderá primordialmente a los siguientes criterios y objetivos:

...

- c) Reestructuración de la Administración periférica de acuerdo con los criterios anteriores, con supresión de las Delegaciones ministeriales y reagrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del Gobernador civil, que será el único delegado de la Administración del Estado en las provincias, asistido de los órganos de apoyo necesarios. Se exceptúan de la regla anterior las Delegaciones de Hacienda».

ubicadas en la periferia bajo la figura del gobernador civil o, en su caso, del delegado del Gobierno, que quedaba definitivamente regulado por el Real Decreto 17/1983, de 16 de noviembre. Sin embargo, habría que esperar casi 20 años desde la entrada en vigor del texto constitucional, hasta la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, para que la Administración periférica empezase a girar en torno a la figura del delegado del Gobierno, que, a su vez, pasaba a nombrar a los subdelegados del Gobierno en las provincias de su territorio. De todos modos, la circunscripción provincial ha seguido ejerciendo una gran influencia y una gran presencia en la vida pública, es decir, el modelo territorial autonómico no vació completamente la estructura provincial, sino que se produjo una superposición en capas administrativas y políticas. En el caso de la AGE, ha contribuido a ello, entre otras muchas cuestiones, el que los gobernadores civiles se habían convertido en una «institución carismática»²⁵ (PÉREZ OLEA, 1997, pág. 29), posiblemente debido al alto grado de institucionalización que poseía un organismo que contaba con una presencia territorial durante más de 150 años.

En cualquier caso, en este nuevo Estado autonómico, que había conseguido aliviar la tan temida «apoplejía en el centro y parálisis en las extremidades», en las palabras clásicas de LAMMENAIS, será la LOFAGE la que establezca una distribución competencial de los órganos directivos periféricos, al tiempo que busca su fin último, que era su definitiva profesionalización²⁶.

A pesar de todas estas buenas intenciones, a la postre la LOFAGE permitió la coexistencia de unos servicios integrados dentro de las delegaciones del Gobierno con unos servicios no integrados para aquellos casos «en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes,

²⁵ PÉREZ OLEA, que fue gobernador civil en Valencia, acusando una cierta mitomanía, dijo que los gobernadores civiles fueron un institución carismática que «supo mantener por siglo y medio el prestigio de un poder respetado y benéfico al que acudía el vecino que no podía dormir por la discoteca sin insonorizar que habían puesto en los bajos de su casa; la pareja desconsolada porque aún no le habían asignado el niño que quería prohijar; los padres encolerizados porque la maestra del pueblo chocheaba y enviaba sus hijos a la azotea del colegio a buscar a Blasa la bruja; la novia encinta y abandonada que pedía reparación como en Zalamea o Fuenteovejuna; y también el grupo inversor extranjero que venía a ofrecer el oro y el moro; los agricultores expropiados años atrás por una siderurgia integral y que seguían sin cobrar el despojo de sus fincas; los trabajadores angustiados ante el cierre inminente de una empresa; el alcalde que exponía cómo los pozos se habían agotado y el pueblo entero se quedaba sin agua en verano... y mientras atendía a todos como buenamente podía, el "telegráfico" le comunicaba que acababan de asesinar un taxista; que se había prendido el enésimo incendio forestal; que una manifestación improvisada arrojaba piedras porque el ambulatorio prometido no se construía, y que el Subsecretario le recomendaba a una sobrina que quería dar a luz en el Hospital de la Diputación» (mañana de audiencias en el Gobierno Civil de Valencia en la primavera de 1978).

²⁶ Exposición de motivos de la LOFAGE: «Como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la ley consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado, en cuya virtud los subsecretarios y Secretarios generales técnicos, en todo caso, y los Directores generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. Además, a los Subdirectores generales, órganos en los que comienza el nivel directivo de la Administración General del Estado, también la Ley les dispensa un tratamiento especial para subrayar su importancia en la estructura administrativa».

en aras de una mayor eficacia en su actuación» (art. 33), lo que impidió una homogenización de la estructura administrativa periférica y con ello una mayor confusión. De este modo, esta operación de transformación de la Administración periférica, que se preveía de gran envergadura (RODRÍGUEZ-ARANA, 2002, pág. 19), en la práctica no fue tal. Años después, permanecen intactas muchas de las tensiones existentes en la Administración periférica y los cambios han parecido simplemente lampedusianos. Así, algunos de sus tradicionales problemas siguen vigentes, como una estructura débil, descoordinada y que niega al gobernador civil, ahora subdelegado del Gobierno, funciones de dirección y coordinación, o una identificación de la Administración periférica con las funciones de orden público y control tutelar sobre los entes locales (TORNOS, 2002, pág. 296).

4. LA LIQUIDEZ DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PERIFÉRICA. UN ESTUDIO DE CASO DE LOS SERVICIOS INTEGRADOS DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN GALICIA

El marco teórico relatado nos presenta unos directivos públicos no profesionalizados, establecidos legalmente a modo de *numerus clausus*, en el que no se tienen en cuenta, por tanto, las funciones que realizan. Por otra parte, la LOFAGE sigue proporcionando en la actualidad el marco jurídico de la cuestión directiva en la Administración periférica de la AGE, sin que haya logrado una adaptación armónica del nuevo Estado autonómico a las persistentes y diversas capas político-administrativas (municipal, provincial y autonómica), que siguen ocupando grandes cuotas de poder y presencia en el ámbito territorial. Así, de un análisis estricto de esta norma legal, cabe concluir que solo existen dos órganos directivos en el ámbito territorial de la AGE: los delegados y los subdelegados del Gobierno. Estas dos figuras han sido objeto de una severa crítica sobre sus funciones y papel institucional, especialmente en lo que se refiere a su antagónica evolución respecto a sus homólogos franceses, que caminaron por una senda que transitó desde la politización hasta su definitiva profesionalización²⁷.

Sin embargo, un estudio de otras normas de carácter infralegal, como puede ser el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, revela indicios sobre la existencia de otros puestos de trabajo, situados en la cúspide administrativa periférica de la AGE, que podrían tener la consideración de DPP; por esta razón, por su carácter periférico, los hemos bautizado en este trabajo como DPPP. Así, analizaremos y diseccionaremos estos puestos, tomando como caso los servicios integrados de la Delegación del Gobierno en Galicia, prescindiendo del encorsetado ámbito jurídico y aproximándonos a otros marcos teóricos, como el propuesto por el profesor VILLORIA, según el cual, existe un puesto directivo cuando se cumplen estas condiciones:

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA ya en 1959 decía que «nuestro Gobernador no ha superado la fase de su configuración como agente político, no ha logrado, en consecuencia, profesionalizarse, y su supremacía sobre los funcionarios especializados no ha pasado de ser una supremacía política, bajo la cual los tecnocratismos (...) han podido desarrollarse con relativa libertad, supuesta la abdicación plena en su favor de las funciones estrictamente administrativas».

- Participación en la definición de programas y formulación de políticas y/o en la implementación o gestión de los programas públicos.
- Dirección de organizaciones y personas con una cierta autonomía operativa.
- Responsabilización de la intermediación con los intereses sociales organizados y reconocidos legalmente.

De todos modos, conviene que hagamos una aclaración. La primera condición, referida a la participación en la formulación de políticas públicas, no será interpretada bajo un tenor estrictamente literal, ya que, como algunos autores advirtieron, una interpretación restrictiva de este supuesto, dejaría, por ejemplo, fuera de este ámbito a gran parte de los subdirectores generales y la totalidad de la Administración periférica (VILLORIA, 2009, pág. 80). Por tanto, entendemos el término «participación» más bien como una cierta incidencia o influencia que, a través de las funciones que realizan, hace fluir la información relevante de un modo ascendente (*bottom-up*).

Siguiendo este marco teórico, en el caso de que pudiésemos confirmar la existencia de otros DPPP en el ámbito estudiado, esto nos daría pie a concluir que también sería factible que existan otros DPPP, por ejemplo, en los servicios no integrados o en cualquier otro ámbito administrativo, al margen de los reconocidos legalmente, lo cual, evidentemente, excede las posibilidades y objeto de este trabajo.

Asimismo, una vez determinados estos puestos y su hipotético carácter directivo, la segunda gran cuestión que pretendemos abordar es si los DPPP están afectados por una especie de indefinición en sus cometidos, que los condenan a adaptarse a cada situación como si fuesen líquidos, al margen de ningún parámetro sólido que proporcione estabilidad y seguridad jurídica. De todos modos, como somos conscientes de la intangibilidad de este concepto de «liquidez» si se aborda desde un estricto enfoque cualitativo, hemos elaborado una encuesta con la intención de que nos permita concluir si el alejamiento de los núcleos centrales del poder departamental y su doble dependencia (jerárquica y funcional), contribuyen o hacen más palpable o visible esa teórica indeterminación del espacio directivo. Esta encuesta (Anexo I), fue facilitada a todos los titulares de los puestos de trabajo existentes en los servicios integrados de la Delegación del Gobierno en Galicia, sobre los que la normativa actual y su posición dentro de la estructura nos ofrecía alguna pista o indicio de que desarrollaban funciones de carácter directivo; para ello, como punto de partida, se inició su búsqueda en los puestos más altos en la Relación de Puestos de Trabajo (niveles 27 a 30).

Las preguntas que se les ha facilitado pretenden averiguar las opiniones y consideraciones que estos profesionales tienen sobre nuestras dos hipótesis de trabajo: por un lado, si ellos mismos se consideran DPPP y, en ese caso, cuál es el perfil necesario para ocupar estos puestos y su impacto en la organización; por otro lado, les inquirimos sobre la posible indefinición de las funciones que realizan, las diferencias respecto a sus homólogos en servicios centrales y, en el caso de que sea así, si la incidencia de estas particularidades (alejamiento del poder de-

partamental y doble dependencia jerárquica) tienen un efecto positivo o negativo sobre su actividad pública. De este modo, en el caso de que las contestaciones apunten mayoritariamente a un reconocimiento propio como directivos con funciones no muy definidas, divergencias en la actividad directiva respecto a sus homólogos servicios centrales y más efectos negativos que positivos de la doble dependencia, podría corroborar nuestra hipótesis sobre la cualidad obligatoriamente «líquida» a la que se ven abocados los DPPP; en caso contrario, podría constituir un argumento para refutarla.

4.1. DETERMINACIÓN DE PUESTOS DE PERFIL DIRECTIVO

Desde un punto de vista estrictamente legal, en la Administración periférica de la AGE en la Comunidad Autónoma de Galicia, existen solo cinco órganos directivos: el delegado del Gobierno en Galicia y los subdelegados del Gobierno en A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, que son nombrados por el anterior. Sin embargo, como hemos dicho, seguiremos las tesis del profesor VILLORIA para determinar si otros puestos encajan con su caracterización como DPP. Para ello, partimos de una lectura del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, que nos servirá de guía para poder rastrear e identificar otros puestos relevantes en esta organización.

4.1.1. Secretario general de la Delegación del Gobierno en Galicia y de las Subdelegaciones de Lugo, Ourense y Pontevedra

La organización napoleónica ya preveía la existencia de un secretario general de la Prefectura, al que la ley le concedía «muy pocos poderes a título propio, pero su puesto en la administración prefectural es de la mayor importancia» (CHAPMAN, 1959, pág. 175). En la regulación actual, su titular es el responsable de la dirección de sus servicios comunes²⁸; este es el término

²⁸ Artículo 8 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.

- «1. Corresponderá a los Secretarios generales de las Delegaciones del Gobierno, bajo la dirección del Delegado:
- a) La dirección de los servicios comunes de la Delegación del Gobierno.
 - b) La coordinación de los órganos responsables en las materias de derechos ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo, dependientes funcionalmente del Ministerio del Interior.
 - c) La dirección de los servicios comunes de la Subdelegación situada en la provincia sede de la Delegación del Gobierno.
 - d) La dirección de los demás órganos que se adscriban a la Secretaría General.
2. Los Secretarios generales de las Subdelegaciones del Gobierno y las Direcciones Insulares ejercerán, bajo la dirección del Subdelegado del Gobierno o Director Insular y en sus respectivos ámbitos las competencias consignadas en los párrafos a), b) y d) del apartado anterior».

exacto utilizado en la norma, «dirección», lo que constituye un indicio razonable de nuestra hipótesis. Efectivamente, que el secretario general tenga atribuidas reglamentariamente funciones directivas respecto a los servicios comunes, lo convierte en el órgano competente en temas de personal²⁹, infraestructuras y presupuestos, lo que le obligará a mantener relaciones con otros agentes, como pueden ser las centrales sindicales, y, en consecuencia, responsabilizarse de esta mediación. Por tanto, a los efectos de este estudio, es indubitable que sus numerosas funciones en este triple ámbito lo convierten en un DPPP.

Aunque de nivel inferior (son niveles 29 y no 30), sus homólogos en las Subdelegaciones del Gobierno de Lugo, Ourense y Pontevedra realizan funciones análogas, por lo que, una vez determinado el carácter directivo del primero, que también es secretario general de la Subdelegación del Gobierno en A Coruña, es lógico extrapolarlo a los otros tres, cada uno dentro de su ámbito provincial.

4.1.2. Vicesecretario general de la Delegación del Gobierno en Galicia y de las Subdelegaciones de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra

La configuración de los vicesecretarios generales como DPPP es más discutible por tratarse de un órgano de apoyo directo a la Secretaría General³⁰ y realizar, por tanto, las funciones que este órgano le asigne, así como sustituirlo en los casos correspondientes, es decir, en aquellos casos que se determine por delegación, sustitución, vacante, enfermedad del titular o ausencia, del titular de la Secretaría General.

Su forma de provisión difiere: mientras en la Delegación del Gobierno es un puesto de trabajo que se cubre mediante libre designación, en las subdelegaciones se realiza a través de un concurso. No podemos esconder que la técnica de la libre designación ha sido la preferida y más utilizada para proveer los puestos de carácter directivo, lo que nos podría llevar a deducir que, al menos en el caso de la Vicesecretaría General de la Delegación del Gobierno, estamos ante un puesto directivo. Sin embargo, parece poco razonable reconocer esta cualidad a los vicesecretarios en el ámbito de la Delegación del Gobierno y negarlo para aquellos destinados en las subdelegaciones. Además, en ambos casos, el volumen de actividad que generan estos centros directivos y la consecuente división del trabajo, hace que todos ellos en la práctica se ocupen *de facto* de actividades o funciones de dirección. Es, en definitiva, un puesto de trabajo que deja entrever funciones directivas, pero sin que se pueda dar una solución objetiva y universal sin atender al caso concreto.

²⁹ En el apartado cuarto de la Resolución de 13 de noviembre de 2013, por la que el Delegado del Gobierno en Galicia delega ciertas competencias en favor de los Subdelegados del Gobierno y de los titulares de otros órganos (DOGA de 28 de noviembre), se recogen algunas de las competencias que en materia de personal posee el titular de la Secretaría general.

³⁰ Artículo 2 de la Orden de 7 de noviembre de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las delegaciones del gobierno: «En las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno podrá existir una Vicesecretaría General como órgano de apoyo directo a la Secretaría General».

4.1.3. Jefe de gabinete

El jefe de gabinete de la Delegación del Gobierno en Galicia, figura reconocida por el artículo 2.4 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, ostenta la condición de personal eventual, que se regula en el artículo 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Por tanto, las funciones de confianza o el asesoramiento, que están reservadas legalmente a este tipo de empleados públicos, entendemos que le excluye de la posibilidad de pertenecer al ámbito de la DPPP. Sin embargo, esta no es una cuestión pacífica y, de este modo, hay autores que estiman que, en algún caso, pueden tener esta condición (JIMÉNEZ, 1994, pág. 320), para lo que se apoyan en el hecho de que, en algún supuesto, son regulados como altos cargos y sometidos a las incompatibilidades existentes para los mismos³¹. En mi opinión, este matiz no es acertado, al menos en el caso que nos ocupa. Lo que prima, y así lo ha querido en las sucesivas regulaciones el legislador, son las funciones de confianza y asesoramiento, por lo que su actividad se debe circunscribir a ellas; de este modo, su propia configuración funcional los excluiría de la posibilidad de ser considerados DPPP³².

Como es obvio, no podemos aislarnos de la realidad y sabemos que en la práctica pueden desarrollar funciones cercanas a la dirección, pero esta es una cuestión que se debe a una cierta expansión funcional, de la que, con carácter general, se han beneficiado los actores políticos para conformar lo que se ha denominado «administración paralela». De todos modos, como decimos, a los efectos de este estudio hemos descartado la figura del jefe de gabinete como posible DPPP porque tiene la condición de personal eventual y, por tanto, según lo establecido en el EBEP, debería realizar exclusivamente funciones «expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial».

Por su parte, las subdelegaciones del Gobierno no tienen adscrito personal de gabinete, sin perjuicio de la redistribución que realice el delegado del Gobierno con el suyo propio.

³¹ Los miembros de los gabinetes de la Presidencia del Gobierno y de las vicepresidencias nombrados por el Consejo de Ministros y los directores de los gabinetes de los ministros.

³² La administración territorial napoleónica, en la que se inspira la nuestra, ya contaba con la existencia de un *chef de cabinet*. Esta figura evolucionó desde una especie de «secrétaire particulier» del prefecto a un miembro inferior del Cuerpo Prefectorial y, por tanto, «un puesto honorable para un joven con ambición, con grandes perspectivas de ascenso a los más altos puestos del Cuerpo» (CHAPMAN, 1959, pág. 117), es decir, se produjo una profesionalización o, al menos, burocratización de la figura del *Chef du cabinet*. Sin embargo, esto no ha sucedido en España. El jefe de gabinete, según el EBEP, que mantiene la regulación que ya se contenía en la Ley de Funcionarios de 1964 y en la Ley 30/1984 de medidas urgentes para la reforma de la función pública, es personal eventual y, por tanto, con funciones de confianza o asesoramiento, lo que le excluye de la posibilidad de pertenecer al ámbito de la DPPP (JIMÉNEZ, 1994, pág. 320). Sin embargo, este mismo autor establece la posibilidad de que en algún caso puedan realizar funciones directivas y se apoya en el hecho de que, en algunos casos, son regulados como altos cargos y sometidos a las incompatibilidades existentes para los mismos, como sucede con los directores de los gabinetes de Presidencia y Vicepresidencia, gabinetes de los ministros, secretarios de estado y de los delegados del Gobierno.

4.1.4. Los directores de las áreas funcionales

La regla general de la integración de los servicios en el seno de las delegaciones del Gobierno contenía una tramposa excepción en aquellos casos «en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes, en aras de una mayor eficacia en su actuación», lo que generalizó más de lo debido los servicios no integrados.

El Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, en su artículo 3 establece la transformación de algunos antiguos servicios o direcciones provinciales en las Áreas funcionales de Fomento, Industria y Energía, Agricultura, que se denominará de Agricultura y Pesca en las delegaciones del Gobierno con territorio litoral, y Sanidad³³. Así, en el caso de la Delegación del Gobierno en Galicia se constituyeron, según su denominación actual, las Áreas funcionales de Fomento, Alta Inspección de Educación, Industria y Energía, Agricultura y Pesca, de Sanidad y Política Social y de Trabajo y Emigración^{34 35}.

De este modo, bajo la dependencia jerárquica de los delegados y subdelegados del Gobierno, se institucionalizaron los directores de las Áreas funcionales, con niveles del 27 al 30, a los que la LOFAGE nos les otorga la consideración de directivos públicos. Sin embargo, de un análisis

³³ También se prevé que las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra dispondrán de un Área funcional de Alta Inspección de Educación.

³⁴ Anexo de la Orden de 7 de noviembre de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las delegaciones del Gobierno.

«3. Delegación del Gobierno en Galicia.- En la Delegación del Gobierno en Galicia existen las Áreas funcionales de Fomento, Alta Inspección de Educación, Industria y Energía, Agricultura y Pesca, y Sanidad. Los Directores de las Áreas funcionales dependen del Subdelegado del Gobierno en A Coruña.

a) A Coruña: Las direcciones de las Áreas de Fomento, de la Alta Inspección de Educación, y de Agricultura y Pesca en materia agroalimentaria, actúan sobre todo el territorio de la Delegación del Gobierno.

Las direcciones de las Áreas de Industria y Energía, y de Sanidad actúan directamente sobre las provincias de A Coruña y Lugo.

b) Lugo: En la Subdelegación del Gobierno en Lugo existe una Oficina de Pesca en la localidad de Burela.

c) Pontevedra: En la Subdelegación del Gobierno en Pontevedra existe una Dependencia del Área de Industria y Energía que actúa directamente sobre las provincias de Pontevedra y Ourense, una Dependencia del Área de Agricultura y Pesca, y una Dependencia del Área de Sanidad con sede en Vigo, que actúa directamente sobre las provincias de Pontevedra y Ourense.

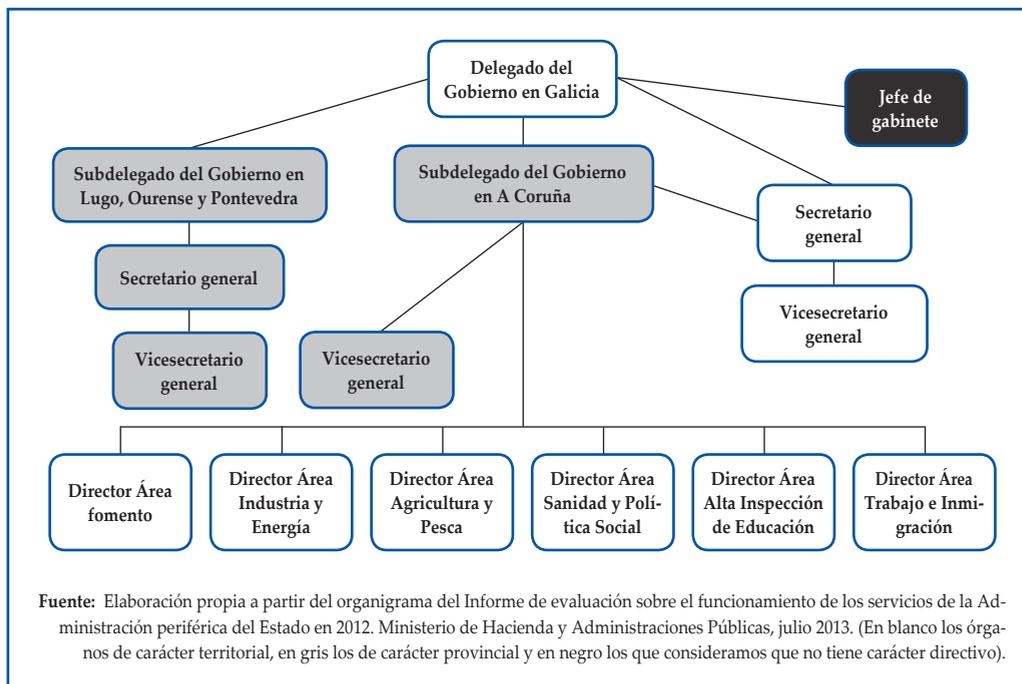
Además, existen Oficinas de Pesca y de Sanidad Animal y Vegetal en la localidad de Vigo, integradas en la Dependencia de Agricultura y Pesca de Pontevedra».

³⁵ Con motivo de la abolición del servicio militar obligatorio se eliminaron las Áreas funcionales de Objeción de conciencia y Prestación Social [RD 481/2002, 31 mayo, por el que se suprimen las Áreas Funcionales de Objeción de Conciencia y Prestación Social Sustitutoria integradas en las Delegaciones del Gobierno (BOE de 12 junio), el 13 de junio de 2002].

de las funciones establecidas normativamente, podemos distinguir algunas que se aproximan a las que hemos determinados como directivas en nuestro marco teórico.

Así, el artículo 9 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, les atribuye la «dirección» de los órganos del Área funcional situados en la provincia sede de la Delegación del Gobierno y la «coordinación» de los órganos del área funcional integrados en las subdelegaciones del Gobierno o, en su caso, en las direcciones insulares. Por tanto, normativamente se vuelve a utilizar los conceptos de dirección y coordinación, ya que, bajo la dependencia jerárquica de los delegados del Gobierno, son los máximos responsables departamentales en el territorio. Esto les obliga a poseer un amplio conocimiento técnico de la materia, pero al mismo tiempo funciones de gestión y dirección de las personas y recursos allí destinados; por eso, aunque es cierto que estas capacidades han ido menguando en favor de las secretarías generales y del propio proceso centralizador, las funciones que asumen en diversos ámbitos, tanto técnicos como de personal o instalaciones, apoya la teoría de que puedan ser considerados DPPP en los términos expuestos en este trabajo. En nuestra opinión serían, por tanto, DPPP los directores de las Áreas funcionales de Fomento, Alta Inspección de Educación, Industria y Energía, Agricultura y Pesca, Sanidad y Política Social y Trabajo y Emigración de la Delegación del Gobierno en Galicia, que dependen del subdelegado del Gobierno en A Coruña, lo que, paradójicamente, supone que dependan de un órgano provincial cuando ellos, en muchos casos, tienen carácter territorial.

Organigrama directivo de la Delegación del Gobierno en Galicia



Cuando contrastamos este razonamiento teórico a los resultados de nuestra encuesta, podemos apreciar que un porcentaje muy alto, 11 de las 13 personas encuestadas (84,61 %), se consideran a sí mismos DPPP (véase anexo I). De ellos, 12 estiman que su perfil es meramente técnico (92,30%) y solo uno cree que tiene un perfil politécnico. Por tanto, es sorprendente el grado de mimetismo en las respuestas y su alineamiento en perfiles técnicos. Creemos que esto se debe a una cierta «alergia» que los funcionarios de carrera profesan hacia el término «político», por lo que se adhieren a la palabra «técnico» para reforzar su rol profesional y con vocación de permanencia. Además, en una proporción menor, pero igualmente mayoritaria (69,23 %), contestan que sus funciones tienen impacto en la organización. Es obvio que esto no es definitivo, pero una respuesta mayoritariamente negativa nos podría hacer dudar sobre su verdadero perfil directivo.

Todo lo anterior nos ayuda a comprender el panorama directivo en la Delegación del Gobierno en Galicia, cuyos aspectos principales hemos intentado resumir en el siguiente cuadro:

DPPP en la Delegación del Gobierno en Galicia

	Delegado del Gobierno	Subdelegados del Gobierno	Jefe de gabinete	Secretarios generales	Vicesecretarios Generales	Directores áreas funcionales
Reconocimiento legal como órgano directivo	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO
Reclutamiento	Designación libre	Libre designación (funcionarios A1)	Designación libre	Libre designación (funcionarios A1)	Libre designación (funcionarios A1) / Concurso*	Libre designación (funcionarios A1)
Autoridad de nombramiento	Real decreto CM (propuesta presidente Gobierno)	Resolución delegado del Gobierno	Orden ministerial	Orden ministerial	Orden ministerial	Orden ministerial
Ámbito	Territorial	Provincial	Territorial	Territorial / Provincial**	Territorial / Provincial**	Territorial / Provincial**
Dependencia jerárquica inmediata	Presidencia del Gobierno	Delegado del Gobierno	Delegado del Gobierno	Delegado / Subdelegado del Gobierno	Secretario general	Subdelegado del Gobierno
Dependencia funcional	Ministerio del Interior y de Hacienda y AA. PP.	Delegado del Gobierno	Delegado del Gobierno	Delegado / Subdelegado del Gobierno	Secretario general	Ministerio de adscripción funcional

Fuente: Elaboración propia.

* La provisión de los puestos de vicesecretaría generales de las Delegaciones del Gobierno en Galicia se produce por libre designación, mientras las de las subdelegaciones del Gobierno se cubre por concurso.

** El secretario y vicesecretario de la Delegación del Gobierno tiene carácter territorial mientras que los de las subdelegaciones del Gobierno se circunscriben a un nivel provincial. Por su parte, los directores de Área tienen competencias provinciales o territoriales en función de lo dispuesto en la norma de creación.

Así, cuando sometemos nuestra teoría al control, una a una, de las condiciones que hemos resaltado en nuestro marco teórico, de tal modo que en blanco están aquellos casos en los que el DPPP realiza funciones directivas, en negro cuando no y en gris en aquellos supuestos intermedios, podemos ver un cuadro cromático que arroja más luz a la hipotética organización directiva de la Delegación del Gobierno en Galicia.

Cuadro cromático de funciones directivas en delegación del Gobierno

	Delegado del Gobierno	Subdelegado del Gobierno	Jefe de gabinete	Secretarios generales	Vicesecretarios generales	Directores de área
Participación en políticas públicas						
Dirección de organizaciones y personas con autonomía						
Responsabilización de la intermediación.						
Fuente: Elaboración propia.						

Del análisis conjunto de lo hasta aquí expuesto, podemos deducir que el delegado del Gobierno es claramente un órgano directivo, que tiene un perfil eminentemente político, y los subdelegados del Gobierno, a raíz del intento de profesionalización que pretendió introducir la LOFAGE, tal vez politécnico; en contraste, el resto de DPPP que han sido objeto de este estudio poseen un perfil estrictamente técnico, a lo que ayuda que sus funciones estén sectorialmente mejor definidas, ya sean servicios comunes (Secretaría General) o ámbitos funcionales (directores de las áreas funcionales). Asimismo, el triple negro que podemos observar en el caso de los jefes de gabinete parece corroborar las razones que nos han conducido a desechar la posibilidad de atribuirle la condición de DPPP. Por último, como se refleja cromáticamente y ya hemos apuntado, el puesto de trabajo que genera más dudas son las vicesecretarías generales³⁶, por su gran indefinición funcional, por su dependencia de las secretarías generales, quedando a merced de estas en cuanto a distribución de funciones y tareas de manera interna, y por su distinta forma de provisión, según tenga carácter territorial o provincial.

³⁶ Existen otras figuras como los jefes de las oficinas de extranjería, actualmente adscritos a las Áreas de Trabajo e Inmigración, y los jefes del Servicio Regional del Instituto Geográfico, adscritos a las Áreas funcionales de Fomento, que desarrollan funciones que, en algún caso, podrían aproximarse a las definidas para los directivos. A los efectos de este trabajo, se han descartado por su dependencia directa de los directores de área, responsables últimos de la actividad de estos órganos, y la poca posibilidad de que manejen las tres condiciones funcionales que hemos aceptado (personal, instalaciones y presupuestos), especialmente en lo que respecta a esta última función.

4.2. EL CONCEPTO DE LIQUIDEZ EN LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS PROFESIONALES PERIFÉRICOS

La introducción del tema de la liquidez en este trabajo no es casual, sino completamente intencionado. Es frecuente que los autores que han estudiado el tema de los DPP se refieran habitualmente al entorno y el espacio en el que desenvuelven su actividad pública como inestable o sometido a una cierta indefinición. No parece, por tanto, la mejor situación para desarrollar esta «realidad compleja y de difícil delimitación», a la que aludía el profesor VILLORIA, esencial en el devenir de la vida administrativa y ejecución de las políticas públicas.

Zygmunt BAUMAN introdujo en su obra *Modernidad líquida* la idea de que el atributo que mejor define la sociedad posmoderna es la liquidez, que se caracteriza por su extraordinaria movilidad, lejos de parámetros estables y sólidos, obligada por las circunstancias a una constante mutación, que la relaciona con la «levedad» o «liviandad» (BAUMAN, 2004, pág. 8). Así, del mismo modo que el autor polaco utiliza la «fluidez» o «liquidez» como metáforas adecuadas para aprehender la naturaleza de la época actual, el entorno que hemos descrito en este trabajo nos haría catalogar a nuestros DPPP como «líquidos», verdaderos supervivientes del *statu quo*, que deben estar adaptándose constantemente en un espacio difuso. Efectivamente, los DPPP están sometidos a una extrema adaptabilidad a la que se ven condenados por varios motivos. En primer lugar, porque dependen de un nombramiento, tanto para la designación como para el cese, de una autoridad sin vinculación a ningún otro parámetro que su voluntad; en segundo lugar, por la indefinición de sus funciones y la propia estructura administrativa periférica, alejada de los servicios centrales y, por tanto, del núcleo duro del poder político, y con juegos de dobles dependencias (jerárquica y funcional). De este modo, si efectivamente podemos concluir que los DPPP son «líquidos», sería posible, aunque fuera del alcance de este trabajo, que esta cualidad fuese extrapolable al resto de DPP y, por tanto, una característica general de los mismos.

Queremos advertir que no es nuestra intención apoyar la tesis de que haya que perpetuar a los DPP en sus puestos de trabajo para dotarlos de gravedad y solidez, sino que la carrera directiva debe estar sometida a una serie de parámetros conocidos, de tal modo que los que la integren sientan la gravedad suficiente de una institución regulada y no exclusivamente sometida a la etérea confianza política o personal, ya que esto les conduce indefectiblemente a un «estado líquido permanente» en su actividad pública. Efectivamente, los procedimientos de nombramiento y cese, el vaivén de los cambios políticos y el juego las confianzas personales y no profesionales, entre otras cuestiones, hacen que se encuentren muy alejados de un estadio en el que sus funciones y la evaluación de su actividad estén, en cierto modo, predeterminadas, proporcionándole al DPPP y a la propia organización una cierta solidez institucional.

Cuando contrastamos este desolador panorama con los resultados de nuestra encuesta, nos encontramos que la indefinición de la función directiva es compartida por la mayoría de nuestros encuestados (69,23 % afirman que solo están definidas parcialmente, un 15,38 % que no lo están en absoluto y otro 15,38 % contestó afirmativamente), a lo que se sumaría su ubicación geográficamente distante de los centros de poder departamentales, hecho que no requiere comprobación.

Además, el 76,92% creen que su actividad en periferia posee condicionantes que los hace diferentes en su actividad pública respecto a sus homólogos en servicios centrales. En un primer momento, sería difícil imaginar estas diferencias, salvo las derivadas de las especialidades de cada puesto de trabajo; sin embargo, es indudable que hay una característica común que comparten todos estos DPPP frente a los homólogos en servicios centrales: la doble dependencia, jerárquica y funcional. Esta doble dependencia podemos entender que puede contribuir a una mayor licuefacción de los DPPP, al recibir instrucciones de dos órganos diferentes. Así, el 84,61% de los encuestados creen que esta doble dependencia condiciona su trabajo y que tiene más efectos negativos que positivos (69,23%). Por tanto, el análisis conjunto de las cuestiones descritas y de los resultados de la encuesta parece corroborar nuestra hipótesis de trabajo sobre la cualidad de «líquidos» que podemos atribuir a los DPPP en la actualidad.

5. CONCLUSIONES

Así, las conclusiones a las que hemos llegado tras verificar las hipótesis planteadas son las siguientes:

1. Existen otros puestos de trabajo en el organigrama de la Delegación del Gobierno en Galicia, al margen de los reconocidos por la LOFAGE, que tienen un marcado carácter directivo. La propia legislación utiliza la palabra «dirección» para referirse a las funciones que realizan los secretarios generales de la delegación y subdelegaciones del Gobierno, así como para los directores de las áreas funcionales de la Delegación del Gobierno en Galicia. En lo que se refiere a los vicesecretarios generales, esta cuestión presenta unos contornos más difusos, ya que se trata de un órgano que tiene una vocación de apoyo a las secretarías generales, aunque no se puede descartar atribuirle esta condición.

De este modo, desde un punto de vista funcional, entendemos que podrían existir al menos otros 15 DPPP, al margen de los establecidos legalmente; serían los siguientes: secretarios generales de la Delegación del Gobierno en Galicia y de las Subdelegaciones de Lugo, Ourense y Pontevedra, vicesecretarios generales de la Delegación del Gobierno en Galicia y de las Subdelegaciones de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, y directores de las Áreas funcionales de Fomento, Industria y Energía, Agricultura y Pesca, Alta Inspección de Educación, de Sanidad y Política Social y de Trabajo y Emigración.

Por otro lado, hemos descartado otorgar esta cualidad al jefe de gabinete, ya que, como personal eventual, debería tener restringidas sus funciones al ámbito del asesoramiento y confianza especial, lo que no se corresponde con la idiosincrasia directiva.

Esta primera aseveración conclusiva ha venido avalada por los resultados de nuestra encuesta. Es obvio que esto no puede tener carácter definitivo, pero en caso de haber obtenido una respuesta negativa, es decir, si no se considerasen a sí mismo directivos, podría suponer un revés importante a la consistencia de la hipótesis planteada. Además, la gran mayoría entienden que sus

funciones tienen un impacto en la organización, algo que, en caso contrario, también nos podría hacer sospechar sobre su perfil directivo.

2. Los DPPP que hemos definido tienen carácter técnico, que se corresponde con el que deben poseer los titulares. De los tres círculos, capas o esferas directivas que han definido la mayoría de los autores, los DPPP seleccionados tienen un perfil eminentemente técnico por el ámbito material concreto del que son responsables. Del mismo modo, esta idea está apoyada por sus respuestas, ya que la gran mayoría (92,30 %) creen que es el que mejor se corresponde con sus funciones, que, por otra parte, coincide con el que manifiestan poseer.

En el caso de los delegados y subdelegados del Gobierno parece más adecuado atribuirles un perfil político. Tal vez se le podría atribuir un perfil politécnico para el segundo, tras el intento, un tanto fallido, de la LOFAGE por profesionalizar esta figura.

3. Los DPPP son líquidos, en el sentido atribuido por BAUMAN, debido a la necesidad de adaptarse a un espacio indefinido y deficientemente institucionalizado. La conclusión de esta abstracta calificación viene determinada por varios motivos:

- El nombramiento, el cese y la evaluación de los DPPP no dependen de sus conocimientos o habilidades, sino de la voluntad de la autoridad nombrante. Esta dependencia se hace incluso más intensa, ya que no existe una evaluación por objetivos de su actividad. Por tanto, el mantenimiento en un puesto directivo en la periferia depende exclusivamente de la autoridad nombrante, salvo en el caso de los vicesecretarios generales de las subdelegaciones del Gobierno, cuya provisión de puestos se realiza por concurso.
- La mayoría de los autores definen el espacio en el que trabajan como indefinido o difuso. Así, lo corroboran la mayoría de los encuestados que también creen que las funciones y objetivos que tienen que desarrollar y alcanzar no están bien definidos.
- Están alejados de los núcleos centrales del poder político; lo que condiciona su actividad y les proporciona una serie de particularidades que los distingue de sus homólogos en servicios centrales. Así lo estiman la mayor parte de los encuestados.
- Los DPPP, a diferencia de lo que sucede en la Administración central, poseen un doble dependencia, jerárquica y funcional, que para todos los encuestados condiciona su trabajo y tiene más efectos negativos que positivos (así lo creen la gran mayoría), lo que aumenta esa necesidad de ser líquidos.

El conjunto de estas conclusiones parciales corroboran, por tanto, las dos hipótesis centrales de nuestro trabajo; en primer lugar, sigue existiendo una deficiente institucionalización de los DPPP, provocada por la ausencia de una regulación y definición de los parámetros básicos, es decir, de un verdadero modelo profesional de dirección pública, al menos en lo que se refiere al

nombramiento, evaluación y cese, lo que incide en que el espacio directivo continúe a expensas de los actores políticos, el corporativismo de los grandes cuerpos de élite de la Administración y la apatía del resto. Esto nos permite hablar de la necesaria «liquidez» a la que están condenados los DPPP. Por otra parte, hemos detectado que existen otros directivos públicos en el ámbito periférico, al margen de los establecidos legalmente. En concreto, en la Delegación del Gobierno en Galicia podrían existir unos 15 DPPP más de los reconocidos jurídicamente.

Este análisis, que hemos verificado como válido para la Delegación del Gobierno en Galicia, entendemos que es extensible al resto de delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y direcciones insulares de todo el territorio estatal, ya que todas ellas son organizaciones mellizas, salvo aquellas que puedan tener alguna divergencia estructural o matices propios. Asimismo, en un análisis ulterior, creemos que sería interesante realizar una aproximación similar a los servicios no integrados en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno para conocer si esta cualidad puede tener carácter general en el conjunto de los DPPP y, en una última fase, utilizar la misma mecánica operacional con la Administración central con el fin de concluir el cuadro de mandos directivos de la AGE.

Por otra parte, la reversión de la actual indeterminación del espacio directivo pasa por alcanzar una definitiva institucionalización de la figura del DPP, de la que el punto de partida no puede ser otro que la aprobación de un Estatuto Básico del Directivo Público que delimite aspectos esenciales como el reclutamiento, evaluación y cese. Esto, sin duda, puede ser un paso de gigante para acabar con lo que algún autor entendía que era la hipertrofia y anarquía de la Administración periférica, a la que le había conducido la politización de sus cargos directivos (GONZÁLEZ HERNANDO, 1980, pág. 37).

Bibliografía

ARAUJO, J. F. y VARELA ÁLVAREZ, E. J.: *La dirección pública profesional en España y Portugal*, X Congreso español de Ciencia política y de la Administración. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/282.doc> (consultado el 2 de abril del 2015).

BAUMAN, Z. [2004]: *Modernidad líquida*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina

BLANCO GAZTAÑAGA, C. [2010]: «La figura del directivo público profesional: Reclutamiento y estatuto», *Revista Documentación Administrativa*, núms. 286-287, págs. 179-205.

CATALÁ POLO, R. [2005]: «Directivos Públicos», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 41/2005, págs. 211-225, Instituto de Estudios Fiscales

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. [1959]: «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», en B. Chapman, *Los prefectos y la Francia provincial*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, págs. 7-30.

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.

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 (consultado el 2 de abril del 2015)

— [2007]: «Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos», en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, 2008, pág. 57.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.; VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLMEDA, A. [2009]: *La dirección pública profesional en España*, Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública, Marcial Pons.

LONGO, F. [2003]: «Institucionalizar la gerencia pública: Retos y dificultades», ponencia primer *Congrés Català de Gestió Pública* (Barcelona, septiembre de 2002), <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/LONGO%20Francisco%20-%20Institucionalizar%20la%20gerencia%20publica.pdf> (consultado el 2 de abril de 2015).

LOSADA I MARRODÁN, C. [1999]: *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

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.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD [2014]: *Programa nacional de reformas de España 2014*, Madrid.

MINISTERIO DEL INTERIOR [1997]: *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Madrid.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [2014]: *Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*, Madrid: Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración.

MOORE, M. [1995]: *Creating public value*, Harvard University Press

MOREU CARBONELL, E.; BERMEJO LATRE, J. L.; ESCARTÍN ESCUDÉ, V.; BERNAL BLAY, M. A. y DE GUERRERO MANSO, C. [2012]: «La función directiva», *Revista Catalá de Dret Públic*, núm. 45, págs. 77-93.

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, <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/22/52/2252.pdf> (consultado el 2 de abril del 2015).

— [2012]: *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (dir.) y CALVO CHARRO, M. (coord.), [2002]: *La Administración Pública española*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (coord.) [2007]: *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

SEVILLA SEGURA, J. (dir.) [2010]: *La reforma de la Administración General del Estado*, Madrid: LIDeditorial-Pricewarehouse.

TORREBLANCA PAYÁ, J. I. [2006]: «La ciencia política empírica (II): Enfoques de investigación», en M. J. Sodaro, *Política y Ciencia Política. Una introducción*, Madrid: McGraw-Hill, págs. 57-76.

VARELA ÁLVAREZ, E. J. (dir.) [2009]: *Dirección Pública Profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

VILLORIA MENDIETA, M. [2001]: «La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, <http://siare.clad.org/revistas/0041008.pdf> (consultado el 2 de abril del 2015).

VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E. [2009]: *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos.

ANEXO I

Encuesta DPPP

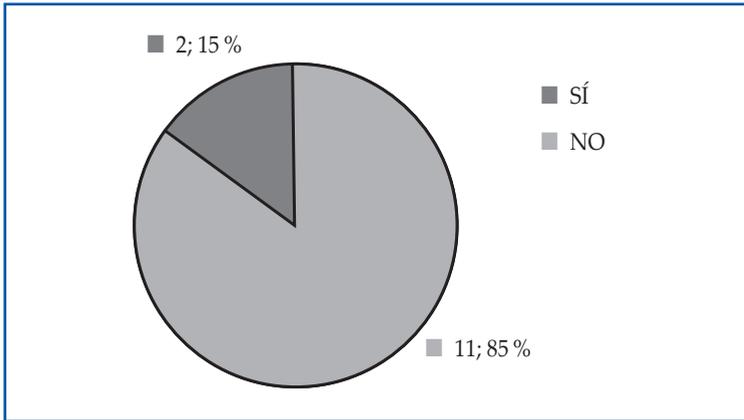
Encuesta: El papel de los directivos públicos profesionales en la periferia

1. ¿Considera usted que es un directivo público profesional?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
2. ¿Cuál es el perfil que considera que debe poseer una persona que ocupa un puesto como el suyo?	Político <input type="checkbox"/> Politécnico <input type="checkbox"/> Técnico <input type="checkbox"/>
3. ¿Y cuál es el que cree usted que tiene?	Político <input type="checkbox"/> Politécnico <input type="checkbox"/> Técnico <input type="checkbox"/>
4. ¿Considera que las funciones que debe desempeñar en su actividad pública están convenientemente definidas?	No <input type="checkbox"/> Solo algunas <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/>
5. ¿Por qué? Justifique la respuesta anterior.	
6. ¿Considera que la función que usted realiza tiene un impacto dentro de la organización donde desarrolla su actividad pública?	Sí <input type="checkbox"/> Solo parcialmente <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
7. ¿Considera que las funciones que realiza un directivo público profesional tiene características propias o es diferente en la Administración periférica que en servicios centrales?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
8. En caso de respuesta afirmativa, ¿por qué? Justifique la respuesta anterior	
9. ¿Cree que la doble dependencia (jerárquica y funcional) influye o condiciona su actividad?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
10. En el caso de respuesta afirmativa, ¿la percibe como algo que tiene más efectos positivos o negativos?	Solo efectos positivos <input type="checkbox"/> Más efectos positivos que positivos <input type="checkbox"/> Más efectos negativos que positivos <input type="checkbox"/> Solo efectos negativos <input type="checkbox"/>
Facilitada a los 15 DPPP determinados en este estudio, de los cuales respondieron 13. Realizada entre mayo y octubre de 2014.	

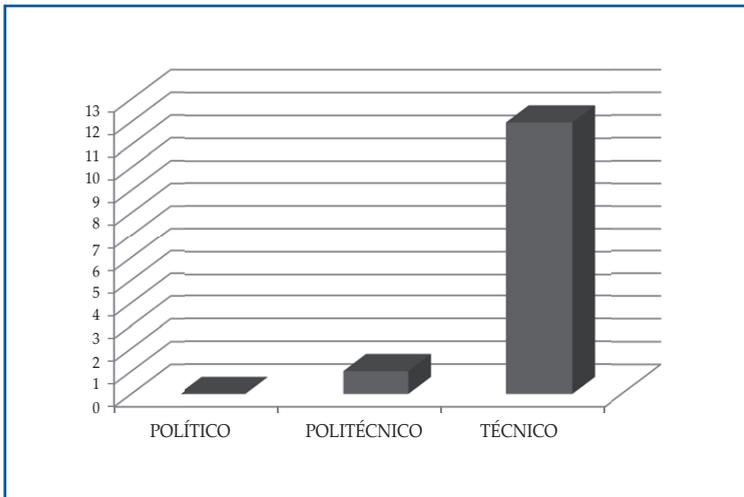
ANEXO II

Gráficos extraídos de las respuestas obtenidas (13 respuestas obtenidas de los 15 DPPP identificados y encuestados)

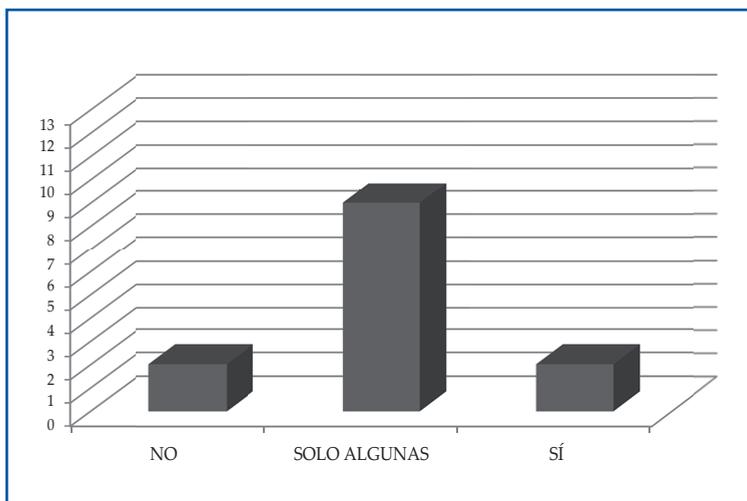
Consideración DPPP



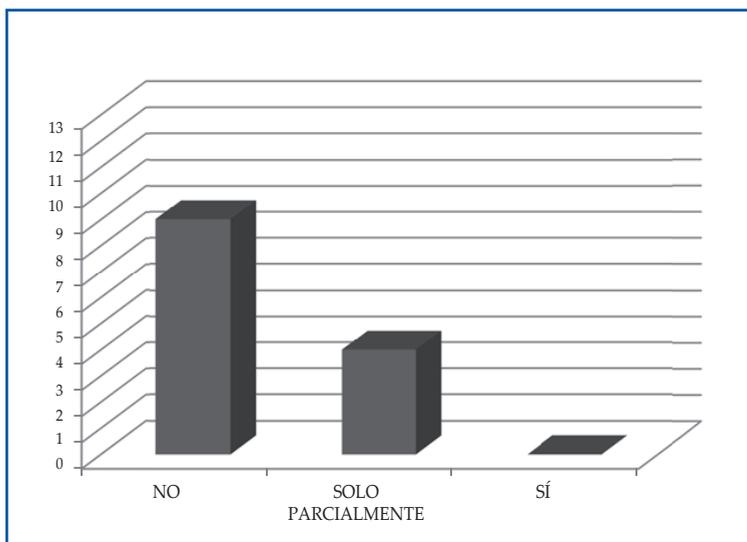
Perfil DPPP



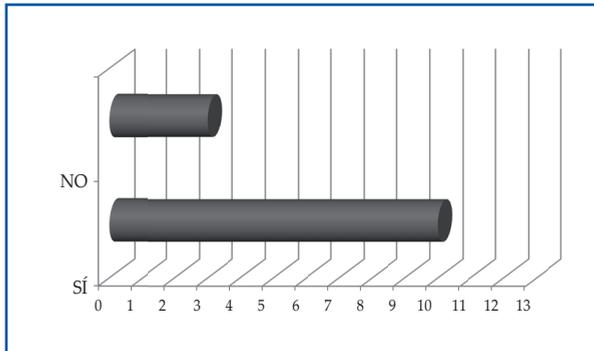
Definición de las funciones



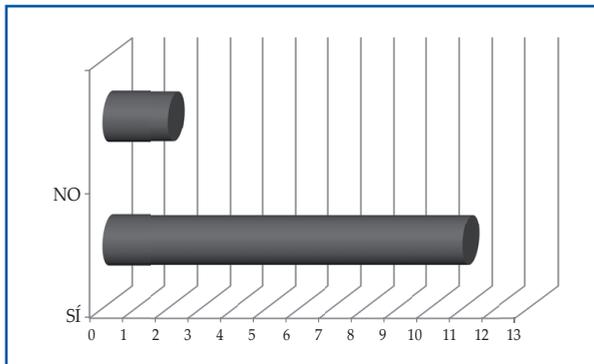
Impacto en la organización



Diferencias respecto a servicios centrales



Condicionamiento de la doble dependencia



Efectos de la dependencia

