

## **EL ROL DEL DIRECTIU PÚBLIC**

---

EQUIP DE RECERCA DIRIGIT PER:

DRA. MARÍA. JOSÉ FEIJÓO REY

MEMBRES DE L'EQUIP:

DR. JOAN AMENÓS ÁLAMO

SRA. SUSANA MARIN DIOS

DRA. ROSER MARTÍNEZ QUIRANTE

SR. JORGE PÉREZ PÉREZ

DR. MIQUEL SALVADOR SERNA

Projecte de recerca finançat en el marc de la Resolució GAP/2944/2010 de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, de 9 de setembre, per la qual s'aproven les bases per a la concessió de subvencions a treballs de recerca sobre Administració pública per l'any 2010.



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconegui explícitament els autors i les autores, i l'Escola d'Administració Pública com a editora de la publicació.

## EL ROL DEL DIRECTIU PÚBLIC

---

### EQUIP DE RECERCA DIRIGIT PER:

DRA. MARÍA JOSÉ FEIJÓO REY, Professora Titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat Autònoma de Barcelona

### MEMBRES DE L'EQUIP:

DR. JOAN AMENÓS ÁLAMO, Professor Titular de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona

SRA. SUSANA MARÍN DIOS, Cap del Servei de Relacions amb les Entitats Locals, de la Direcció General d'Administració Local del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya

DRA. ROSER MARTÍNEZ QUIRANTE, Professora Titular de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona

SR. JORGE PÉREZ PÉREZ, Subinspector d'Ocupació i Seguretat Social de la Inspecció de Treball i Seguretat Social de Barcelona i Professor Associat de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat Autònoma de Barcelona

DR. MIQUEL SALVADOR SERNA, Professor Lector del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra.

Projecte de recerca finançat en el marc de la Resolució GAP/2944/2010 de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, de 9 de setembre, per la qual s'aproven les bases per a la concessió de subvencions a treballs de recerca sobre Administració pública per l'any 2010.

## ÍNDIX:

<b>I.- INTRODUCCIÓ</b>	<b>5</b>
<b>I.1.- La nova figura del Directiu Públic Professional (DPP): aproximació a l'escenari de l'ocupació pública.</b>	<b>6</b>
<b>I.2.- Una reflexió prèvia sobre la figura del directiu públic professional. El Pla d'Ordenació de Recursos Humans com a instrument "facilitador" de la seva existència.</b>	<b>8</b>
<i>I.2.a.- El primer interrogant: què succeeix a l'àmbit de les Administracions Públiques?</i>	<i>9</i>
<i>I.2.b.- La segona qüestió: es regula a l'EBEP alguna institució concreta per millorar la gestió del personal al servei de les Administracions Públiques?</i>	<i>10</i>
<i>I.2.c.- En una tercera qüestió es planteja què pot aportar, en concret, el Pla d'ordenació de recursos humans a l'ocupació pública</i>	<i>11</i>
<i>I.2.d.- En quart lloc, cal preguntar-se si l'EBEP proporciona més informació en relació a l'elaboració dels Plans d'ordenació de recursos humans</i>	<i>13</i>
<i>I.2.e.- En cinquè lloc, i com a tancament: l'elaboració del Pla d'Ordenació de Recursos Humans i la seva relació amb els valors socialment requerits</i>	<i>14</i>
<b>II.- PROPOSTES I HIPÒTESIS PER A LA VINCULACIÓ JURÍDICA DEL DIRECTIU.</b>	<b>16</b>
<b>II.1.- Tipologia d'ocupació pública i possibilitats d'enquadrament de la figura del Directiu Públic Professional.</b>	<b>16</b>
<b>II.2.- El directiu públic professional com a funcionari de carrera i les limitacions de l'art. 9.2 de l'EBEP en relació a les funcions directives.</b>	<b>25</b>
<b>II.3.- El directiu públic professional en el marc de la relació laboral especial del personal d'alta direcció.</b>	<b>30</b>
<b>II.4.- Bibliografia</b>	<b>37</b>
<b>III.- LA REGULACIÓ POSITIVA ACTUAL DE LA FUNCIÓ DIRECTIVA</b>	<b>38</b>
<b>III.1.-Bases Normatives: Constitució Espanyola, Estatut d'Autonomia de Catalunya i Estatut Bàsic de l'Empleat Públic</b>	<b>38</b>
<i>III.1.a.- Introducció</i>	<i>38</i>
<i>III.1.b.- El marc constitucional del directiu públic</i>	<i>38</i>
<i>III.1.c.- El directiu públic a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya</i>	<i>39</i>
<i>III.1.d.- El directiu públic a l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic</i>	<i>40</i>
<b>III.2.- La legislació per a l'Administració de l'Estat (LOFAGE i Llei d'Agències Estatals).</b>	<b>43</b>
<i>III.2.a.- La Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat.</i>	<i>43</i>
<i>III.2.b.- La Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals.</i>	<i>45</i>
<b>III.3.- La regulació a l'Administració de les Comunitats Autònomes i a l'Administració Local.</b>	<b>46</b>
<i>III.3.a.- La regulació a l'Administració de les Comunitats Autònomes</i>	<i>46</i>
<i>III.3.b.- La regulació del directiu públic a l'Administració Local catalana</i>	<i>52</i>
<b>III.4.- Bibliografia</b>	<b>54</b>

<b>IV.- DESENVOLUPAMENT I AVALUACIÓ DE LA TASCA DEL DIRECTIU. DRETS I DEURES.</b>	<b>55</b>
<b>IV.1.-Introducció. La noció de directiu. El model que proposem.</b>	<b>55</b>
<i>IV.1.a.-Drets que comparteix amb els empleats públics.</i>	59
<i>IV.1.b.-Drets que tenen una modulació pròpia respecte als empleats públics.</i>	60
<i>IV.1.c.-Deures.</i>	64
<b>IV.2.-Cessament.</b>	<b>65</b>
<b>IV.3.- Bibliografia</b>	<b>68</b>
<b>V.- RECLUTAMENT I SELECCIÓ O DESIGNACIÓ DEL DIRECTIU PÚBLIC PROFESSIONAL</b>	<b>69</b>
<b>V.1. Introducció</b>	<b>69</b>
<b>V.2. Els reptes de la selecció del Directiu públic versus el Directiu Privat i el Directiu de les Non-profit-organizations.</b>	<b>72</b>
<b>V.3. Procés de Designació o Selecció del DPP</b>	<b>74</b>
<i>V.3. a. Sistema d'acreditació</i>	78
<i>V.3.b. L'òrgan de selecció</i>	80
<b>V.4. Requisits del procés de selecció: competències predictives</b>	<b>80</b>
<b>V.5. Requisits del procés de selecció: formació (pre-entry i post-entry).</b>	<b>85</b>
<i>II.5.1. Nucli bàsic de coneixements</i>	87
<i>II.5.2. Nucli bàsic de competències que caldria reforçar en la formació:</i>	89
<b>V.6. Mecanismes de selecció: eines</b>	<b>90</b>
<b>V.- Bibliografia</b>	<b>93</b>
<b>VI.- L' AVALUACIÓ DE L' ACOMPLIMENT DELS DIRECTIUS PÚBLICS PROFESSIONALS.</b>	<b>96</b>
<b>VI.1.- Sobre el plantejament de l'avaluació dels directius públics</b>	<b>96</b>
<b>VI.2.- Tipologies de directius públics i avaluació: política i professionalització</b>	<b>98</b>
<b>VI.3.- Els continguts (o el "què") de l'avaluació de la funció directiva: tres esferes interrelacionades</b>	<b>101</b>
<i>VI.3.a.- Sobre l'avaluació de resultats per a les tres esferes</i>	104
<i>VI.3.b.- Sobre l'avaluació de competències per a les tres esferes</i>	108
<b>VI.4.- Els mètodes i els temps (o el "com" i el "quan") per avaluar la funció directiva: contrastant fonts d'informació</b>	<b>114</b>
<b>VI.5.- Els agents avaluadors (o el "qui") de la funció directiva professional: visions integrades per fer viable l'avaluació.</b>	<b>117</b>
<b>VI.6.- Les aplicacions (o el "per a que") de l'avaluació de la funció directiva: reforçant la professionalització amb impactes directes</b>	<b>123</b>
<b>VI.7.- Bibliografia</b>	<b>126</b>
<b>VII.- A TALL DE REFLEXIONS FINALS: ALGUNES IDEES CLAU.</b>	<b>132</b>

## I.- INTRODUCCIÓ

El nostre treball té les següents parts:

-En primer lloc, una aproximació general a l'escenari de l'ocupació pública. És a dir, es tracta del context on s'ha de situar el directiu públic professional (o DPP). S'apunta que aquesta figura podria introduir-se correctament a través d'un Pla d'ordenació de recursos humans.

-Al segon capítol, s'estableixen les propostes i hipòtesis bàsiques per a regular el Directiu públic professional.

-S'examina la regulació positiva actual, al tercer capítol. És a dir, les opcions que han pres els diferents legisladors.

-En quart lloc, es fa una reflexió sobre el desenvolupament i avaluació de la tasca del directiu i es concreten els seus drets i deures.

-En cinquè lloc, s'examina el delicat punt del sistema reclutament i selecció dels directius públics professionals.

-En el darrer capítol, el sisè, s'analitza l'avaluació de l'acompliment dels directius públics professionals.

La part final, consigna unes reflexions finals o idees-clau.

### ***1.1.- La nova figura del Directiu Públic Professional (DPP): aproximació a l'escenari de l'ocupació pública.***

Aquesta part, de caràcter introductori, tracta d'ubicar l'objecte d'estudi dins del marc jurídic de l'ocupació pública i, alhora, apuntar una breu perspectiva històrica que permeti posar de relleu la diversa tipologia de personal al servei de les Administracions Públiques, la dualitat de règims jurídics possibles: funcionari públic i/o contractat laboral, per a posteriorment, destacar les característiques pròpies de la nova figura del Directiu Públic Professional (d'ara endavant, DPP).

A més, també s'examinarà la possibilitat de que la figura del DPP, "neixi" en el si d'un Pla d'ordenació dels recursos humans. Justament, aquesta anàlisi podria ser la idònia per a l'acceptació de la nova figura en unes coordenades caracteritzades per l'austeritat i contenció econòmica com les actuals. Igualment, es tractaria d'un instrument de millora en la gestió del personal de la institució concreta i, amb un valor afegit gens menyspreable, es procuraria que la implantació d'aquest nou tipus de personal sorgís d'un acord.

A les Administracions Públiques, la importància dels recursos humans es posa de manifest en la norma estatal reguladora actualment vigent, l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic (2007). Aquesta Llei té una sensibilitat especial sobre l'organització de l'ocupació pública focalitzant el potencial canvi en els recursos humans.

El context actual ens revela, però, la necessitat d'atendre a noves demandes socials i a un nou escenari econòmic restrictiu. Això implica una urgent reflexió i una relectura de l'ordenament vigent.

L'ocupació pública s'ha compost, tradicionalment, d'una diversa tipologia de personal. Així, juntament amb el funcionari públic, es reconeix la figura contractual de naturalesa laboral i, més excepcionalment i amb caràcter residual, la contractació de caràcter administratiu.

Alhora, el marc jurídic que és objecte d'anàlisi situa el punt de partida a la Llei de Funcionaris Civils de l'Estat (1964), en la que ja es fa una diferenciació en relació a la tipologia de personal que integra majoritàriament l'ocupació pública (funcionari públic i contractat de caràcter laboral).

L'any 1978 la Constitució contempla el tema de l'ocupació pública al si del seu articulat, destacant el tractament que conté l'article 103 que, concretament al seu apartat tercer, estableix un manament d'elaboració d'un "estatut dels funcionaris públics".

No serà fins l'any 1984 quan, amb l'entrada en vigor de la Llei de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública, es dona un nou enfocament a l'ocupació pública. En relació, però, al punt de la tipologia de personal, no es fa cap classificació, ni tampoc s'aborda una conceptuació de la tipologia de personal, ja que es limita a fer referència a un o altre personal (funcionari públic i contractat laboral) en el si del desenvolupament d'altres institucions, com ara l'oferta pública d'ocupació.

Així doncs, implícitament es pot afirmar l'existència del mateix tipus de personal al servei de les Administracions Públiques que l'establert a la normativa anterior, la de l'any 1964. Cal destacar, no obstant, que aquesta norma sofreix vàries reformes (en matèria de delimitació de supòsits que justifiquen la contractació laboral -segons jurisprudència del Tribunal Constitucional-, l'accés dels ciutadans comunitaris a l'ocupació pública, o la introducció dels plans d'ocupació...), però es mantindrà vigent fins l'any 2007, en que entra en vigor l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (a partir d'ara, EBEP).

És, per tant, a l'any 2007 quan, tardanament, s'acompleix amb la previsió constitucional, redactant un estatut, encara que no exactament en els termes previstos constitucionalment. I, per què i en quins ítems es produeix el desviament respecte a allò contingut a la Constitució? Es canvia l'àmbit subjectiu, ja que constitucionalment es preveia que la regulació fos d'aplicació exclusiva pels funcionaris públics, però el retard en la regulació ha implicat una ampliació de l'àmbit subjectiu, incloent també els contractats laborals que



treballen per a les Administracions Públiques. En conseqüència, per a referir-se al conjunt de persones que serveixen a l'Administració Pública, des d'un punt de vista semàntic és més adient i correcte l'us del terme "ocupació pública".

És l'EBEP el text legal que, per primera vegada, inclou una figura de personal directiu, de caràcter professional. Es tracta d'una regulació de mínims, continguda a l'article 13, que deixa obert el model a adoptar quant a la seva naturalesa jurídica i funcions a desenvolupar. I és justament en aquest espai on és necessari centrar l'estudi d'aquest projecte que es desenvoluparà des de la triple perspectiva d'anàlisi: laboral, administrativa i de la ciència política i de l'Administració.

## ***1.2.- Una reflexió prèvia sobre la figura del directiu públic professional. El Pla d'Ordenació de Recursos Humans com a instrument "facilitador" de la seva existència.***

En el marc d'aquesta temàtica, es troba d'interès fer una aproximació a l'article 69.2 de l'EBEP, que estableix els anomenats "Plans d'ordenació de recursos humans", com a mitjà de gestió dels recursos humans a l'ocupació pública.

Les principals línies d'actuació a les organitzacions, amb l'objectiu d'aconseguir un canvi que tingui en compte a les persones, han suposat que es consideri a aquestes en el que s'ha vingut denominant com "el focus del canvi", la qual cosa suposa considerar als ocupats com a persones amb recursos i no simples instruments al servei de l'organització. La implantació del DPP seria un exemple d'aquesta nova orientació.

S'aborda aquesta qüestió mitjançant la formulació de les preguntes que es concreten a continuació.

## **I.2.a.- El primer interrogant: què succeeix a l'àmbit de les Administracions Públiques?**

Com ja s'ha indicat, a les Administracions Públiques, l'EBEP, vigent des de l'any 2007, posa de manifest una sensibilitat especial en relació a l'organització de la funció pública. La pròpia Exposició de Motius de l'EBEP ja es refereix de forma expressa a aquesta qüestió en tres ocasions, des de diferents punts de vista. En concret: en primer lloc, que les Administracions i les entitats públiques han de tenir en compte els factors organitzatius per a satisfer el dret dels ciutadans a una bona administració. Entre aquests factors, el més important és, sens dubte, el personal al servei de l'Administració.

S'afegeix, més endavant, a la pròpia Exposició de Motius, que, a més a més, la legislació bàsica ha de preveure els instruments que facultin a les diferents administracions per a la planificació i ordenació dels seus efectius, així com per a la utilització més eficient dels mateixos.

Cal tenir sempre en compte que l'apertura de majors espais a l'autonomia organitzativa en matèria de personal és també necessària per a possibilitar la regulació diferenciada en aquells sectors d'ocupació pública que ho requereixin.

I, finalment, s'acaba indicant, també a l'Exposició de Motius de l'EBEP, que la manifestació més significativa d'aquesta tendència a la diversitat és el recurs de moltes Administracions Públiques a la contractació de personal conforme a la legislació laboral. La flexibilitat que aquest règim legal introdueix a l'ocupació pública, i la seva major proximitat als criteris de gestió de l'empresa privada, expliquen la preferència per la contractació laboral en determinades àrees de l'Administració. La gestió de personal conforme a aquestes regles i les que es desenvolupin amb la mateixa finalitat, podrà guanyar en eficiència i equitat, el que ha de traduir-se, abans o després, en una millora dels serveis, prenent com a referent el paràmetre de la qualitat del servei.

**I.2.b.- La segona qüestió: es regula a l'EBEP alguna institució concreta per millorar la gestió del personal al servei de les Administracions Públiques?**

Per a respondre, s'avança en el desenvolupament de l'articulat de l'EBEP, en relació a aquesta temàtica, i és quan s'explicita al respecte a l' article 69.2 segons el qual les Administracions Públiques podran aprovar Plans d'ordenació des seus recursos humans.

A l'article 69.2.b EBEP s'estableixen previsions, que necessiten de desenvolupament posterior, sobre els sistemes d'organització del treball i les modificacions d'estructures de llocs de treball.

Però, convé reparar en una dada rellevant: els termes sobre com es realitza el reconeixement legal dels Plans d'ordenació dels recursos humans. En primer lloc, es redacta en termes potestatis –“*podrán*” -, la qual cosa es tradueix en que la seva realització no és imperativa. Això significa que només existirà un Pla d' ordenació de recursos humans, si així es decideix per les persones que duen a terme la presa de decisions, en el marc de la potestat d'autoorganització en una Administració Pública concreta.

En segon lloc, es preveu una llista de caràcter obert, ja que s'indica “*entre otras*”. I, finalment, mereix ser destacat que el llistat conté opcions de molt diferent impacte, a executar de forma dilatada en el temps i a concretar – “*previsiones*”-, o bé altres d' eficàcia directa, que es denominen “*medidas*”.

Una breu però necessària referència evolutiva indica que aquest instrument de gestió dels recursos humans, denominat Pla d' ordenació de recursos humans, va tenir el seu antecedent als denominats “*planes de empleo*” que es van introduir amb la Llei 22/1993, de reforma de la llavors vigent Llei 30/1984, de Reforma de la Funció Pública. Per cert, no sense determinades reticències per part dels administrativistes, que els consideraven una “disfunció” en el context

de la funció pública tradicional, per la seva extraordinària similitud amb els “expedients de regulació d'ocupació”, propis de l'àmbit de l'empresa privada, i perquè significaven un inequívoc signe laboraltzador i, a la vegada, un allunyament dels sistemes tradicionals de gestió dels recursos humans de naturalesa administrativa.

En definitiva, com ha posat de manifest Sánchez Morón, l'estructura burocràtica no ha de mantenir-se rígida i insensible al canvi de les circumstàncies i de les funcions públiques, malgrat que és obvi que al nostre sistema no existeix una tradició de planificació, i, per això, el Pla d'ordenació de recursos humans, esdevé el mecanisme idoni per a aquest punt d'inflexió en el que s' inicia aquest canvi de tendència.

Cal destacar que ja a l'any 1994, una vegada es fa el reconeixement legal dels plans d'ocupació, l' Acord Administració-Sindicats de setembre de 1994 va acceptar, sense matisos, el seu potencial caràcter racionalitzador de l'ocupació pública. Amb posterioritat, el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració General de l'Estat es refereix a la planificació dels recursos humans, diferenciant entre els plans d'ocupació de caràcter integral i els de caràcter operatiu. A més, com que el Pla ha d'anar acompanyat d'una memòria explicativa, es permet, en aquesta seu, el poder dur a terme algun tipus de control. A més a més, l'explicació de les mesures adoptades exigirà que siguin motivades i basades en alguna causa, allunyant-se de decisions que, eventualment, puguin arribar a ser arbitràries.

**I.2.c.- En una tercera qüestió es planteja què pot aportar, en concret, el Pla d' ordenació de recursos humans a l'ocupació pública**

En el Pla d'ordenació de recursos humans es pot gestar una potencial i efectiva política conjunta d'ambdós col·lectius al servei de les Administracions

Públiques -funcionaris públics i contractats laborals-, així com del DPP. Pot afirmar-se que el Pla d'ordenació de recursos humans:

a) En relació a l'organització, intentarà dissenyar estratègies de canvi de concepció i cultura interna per a afrontar les demandes externes tractant d'aconseguir en la seva prestació el major grau de satisfacció possible.

b) En canvi, en relació als recursos humans, s'ha de treballar, des d'un tractament conjunt i homogeni dels ocupats públics, el binomi d'educació i formació. Aquest binomi serà una influència positiva per a estimular a l'empleat públic enfront als canvis necessaris en el si de l'Administració Pública en procés de transformació, pel fet de generar una millora indiscutible en la seva persona i en el "clima laboral".

Per això, es pot concloure que l'elaboració del Pla d'ordenació de recursos humans, pivotarà sobre dues fases successives, una primera de diagnòstic i una segona d'elaboració de proposta de mesures que puguin contribuir a la millora de les situacions descrites, ambdues fases sotmeses al procés de negociació, amb la qual cosa, esdevé un document de caràcter paccionat.

Convé posar de manifest en aquest punt de la reflexió que moltes de les qüestions referents a la millor organització i gestió de l'ocupació pública, es residencien a les denominades Relacions de Llocs de Treball (RLT), que són d'elaboració lenta i excessivament procedimentalitzada, i que aborden els efectius existents des d'una visió estàtica dels mateixos, la qual cosa dificulta la solució a les necessitats puntuals d'adaptació que, per definició, han de produir-se amb agilitat.

Per això, en aquell tipus de contingut del Pla d'ordenació de recursos humans que no té aplicació directa ni executiva – "*previsiones*" -, res impediria que inclogués línies de canvi amb la finalitat de la posta en marxa d'una nova "orientació" en la Relació de Llocs de Treball.

**I.2.d.- En quart lloc, cal preguntar-se si l'EBEP proporciona més informació en relació a l'elaboració dels Plans d'ordenació de recursos humans**

La resposta és que l'EBEP no disposa de cap article que faci menció sobre l'elaboració d'aquests plans, amb l'excepció de l'article 37 apartat c), que obliga a la negociació col·lectiva dels criteris generals sobre planificació que puguin tenir incidència a les condicions de treball.

D'això, es pot deduir, doncs, que el major atractiu del Pla d'ordenació de recursos humans, resideix en poder "afectar" de forma conjunta i homogènia a ambdós col·lectius de personal al servei d'una Administració Pública, tant funcionaris públics com contractats laborals, i, així, introduir la nova figura del DPP. Es posa de manifest que el Dret del Treball facilita una major dosi per a exercir àmplies facultats discrecionals que suposin organitzar i dirigir el treball, sense els entrebancs ni rigideses pròpies del sistema tradicional de funció pública administrativista.

En aquest sentit, s'arriba a afirmar que la inamobilitat no s'aplica al personal laboral, ja que aquesta característica és un dels trets diferenciadors entre un i altre règim, doncs el règim laboral a l'ocupació pública ha d'acomplir la finalitat d'aconseguir una major agilitat i eficiència en la gestió dels recursos humans, per a que es puguin dur a terme d'una forma més flexible els serveis públics. Aquesta és la raó per la que s'ha fugit del Dret de la Funció Pública, cercant la flexibilitat pròpia del Dret Laboral, la qual cosa deixaria de tenir sentit si la inamobilitat afectés també al personal laboral.

Malgrat tot, hi ha indicis d'un cert procés d'òsmosi, en aquest sentit, cap a la vinculació jurídic-laboral, A manera d'exemple: l'EBEP, consagra una major estabilitat del personal laboral – art. 96.2 – quan estableix l'obligació de readmetre en cas d'acomiadament disciplinari que sigui declarat improcedent, i suprimeix l'opció d'indemnitzar. A més, l'article 83 indica que la provisió de llocs de treball i la mobilitat de personal laboral serà segons el conveni col·lectiu o bé

el règim funcional (al marge del que estableix l'article 40 LET). En ambdós casos, es tracta d'exemples que s'acosten més cap a la inamobilitat, malgrat que l'EBEP només la reconeix de forma expressa pels funcionaris públics.

### **I.2.e.- En cinquè lloc, i com a tancament: l'elaboració del Pla d'Ordenació de Recursos Humans i la seva relació amb els valors socialment requerits**

Es pretèn fer unes reflexions al voltant dels "valors" a considerar en el procés d'elaboració del contingut dels Plans d'ordenació de recursos humans, que ha de ser adoptat, per raons ètiques, des d'una actuació socialment responsable.

La forma en còm l'Administració Pública impulsi o moduli la Responsabilitat Social o integri els aspectes responsables en la seva gestió no pot respondre a un plantejament homogeni. Dependrà tant de l'àmbit territorial, com del tipus d'activitat administrativa a realitzar en cada cas.

Però, a banda d'aquests matisos necessaris per raó territorial i del servei concret, el repte és unívoc: es tracta de l'adaptació de l'organització a les demandes i expectatives externes. És a dir, en relació a la necessitat de que existeixi el DPP, per a una millor direcció i gestió del personal.

I, a més a més, la implantació de criteris de responsabilitat social, amb l'existència del DPP, d'una persona de màxima responsabilitat i que respon del treball que realitza, implica convertir el cost integral en cost global dels serveis públics.

Ja en si mateix, aquest canvi conceptual comporta la introducció d'una dimensió socialment responsable de la gestió pública, donat que implica que l'anàlisi de costos incorpori els impactes econòmics que es produeixen més enllà del cercle restringit de la unitat administrativa.

Tot això suposarà una millora substancial del clima laboral, de la prestació del servei i de la implicació personal en un procés de canvi, si es tendeix a una actuació ètica en el servei públic concret que es presta. El possible increment de costos inicials que pot representar aplicar estratègies de responsabilitat social a l'actuació pública, sense cap dubte, resta compensat pels beneficis globals que s'obtenen.

Des d'aquesta darrera línia de reflexió, el contingut del Pla d'ordenació de recursos humans s'impregnaria dels paràmetres de l'ètica i la responsabilitat social, que exigeix la nova societat del segle XXI, en la qual s'insereixen les Administracions Públiques i, com a eix fonamental del canvi, l'objectiu es dirigeix als seus empleats i, també, als DPP.



## **II.- PROPOSTES I HIPÒTESIS PER A LA VINCULACIÓ JURÍDICA DEL DIRECTIU.**

### ***II.1.- Tipologia d'ocupació pública i possibilitats d'enquadrament de la figura del Directiu Públic Professional.***

La configuració de l'ocupació pública a Espanya, pel que fa a la determinació de la naturalesa jurídica de les relacions de treball dins les Administracions Públiques a partir de l'EBEP, no ha suposat, com en alguns moments de la llarga tramitació administrativa i parlamentària que van precedir la publicació de l'Estatut Bàsic, un canvi substancial envers la situació anterior. De fet, l'EBEP manté de manera decidida, i encara reforçada, la permanència dels dos grans col·lectius d'empleats públics, uns sotmesos a un estatut funcional regit essencialment pel Dret Administratiu i altres, el denominat personal laboral, subjectes d'una relació laboral regulada en principi pel Dret del Treball però amb un marc normatiu, pel que fa referència a les fonts de tal regulació, més complex i menys definit que el dels funcionaris.

En aquest marc dual, la figura del personal directiu no té una ubicació senzilla a la normativa, especialment si tenim en compte l'escassa regulació que aquesta figura ha tingut al nostre Dret de l'ocupació pública, fins al punt que en l'actualitat un dels principals problemes a resoldre quan s'aborda la qüestió del marc regulador del personal directiu és, precisament, la determinació del contingut mateix d'aquesta figura. Malgrat aquestes dificultats, l'EBEP marca un punt d'inflexió en aquesta matèria en recollir per primera vegada en una norma general i amb rang de llei la referència expressa al directiu professional a l'article 13; tan interessant incorporació ha estat ressaltada per alguns autors com un dels principals intents de l'EBEP per presentar-se com a norma veritablement reformista<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> PARADA, R. (2007): *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, pàgina 66). L'autor arriba a qualificar la regulació del personal directiu professional com a "una de les joies" amb les que l'EBEP prova d'impactar com a norma reformista.

Caldria, doncs, qüestionar en primer lloc, si l'EBEP crea una nova classe d'empleats públics o bé si aquests ja existien amb anterioritat i, en aquest cas, quin era el seu marc regulador. En segon lloc, resulta imprescindible plantejar el lloc que aquests empleats públics ocupen dins l'esquema general de l'ocupació pública que regeix les nostres Administracions Públiques després de l'entrada en vigor de l'EBEP. En tercer terme, mereix una mínima reflexió el caràcter potestatiu o imperatiu d'aquesta figura a les Administracions Públiques després de l'entrada en vigor de l'Estatut Bàsic. Finalment, serà necessari determinar les limitacions del nou marc regulador dels directius professionals que es dedueixen de la pròpia regulació continguda a l'EBEP, sense perjudici que, com es podrà comprovar al llarg d'aquesta obra, poden presentar-se altres fora d'aquest àmbit normatiu.

Cal començar assenyalant que, encara que *prima facie* pogués semblar que l'EBEP conté una autèntica definició del directiu professional, no és així. De fet, l'article 13.1 es limita a dir que és personal directiu el que desenvolupa funcions directives professionals, remetent al contingut de les normes específiques de cada Administració per tal de determinar el contingut d'aquestes funcions. Serà, per tant, indispensable anar a aquesta normativa de desenvolupament de l'EBEP per identificar les funcions directives i, consegüentment, als qui les exerceixen. No és senzill, per tant, en aquest moment, resoldre qui són avui directius professionals i qui no tenen aquesta condició, des de l'estricta punt de vista de la regulació de l'EBEP, i tampoc ho és fer una anàlisi històrica d'aquesta figura davant l'absència de definició de la mateixa en l'actualitat i davant l'absència de regulació anterior a l'EBEP. Sembla, no obstant això, prudent acceptar que la pròpia estructura de l'Administració Pública requereix de personal directiu, entès com aquell destinat a exercir els alts càrrecs de direcció administrativa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (2004): *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos, pàgina 91. L'autor reconeix l'existència actual de gestors públics de qualitat, però sense un estatus jurídic que permeti garantir la continuïtat i la imparcialitat.

Acceptada la presència permanent de directius dins les nostres estructures administratives públiques, es resol la primera de les qüestions plantejades, però no completament, ja que caldria determinar el marc regulador d'aquests directius que preexistien als que l'EBEP descriu, tot i que no els defineix. En aquest punt resulta un instrument especialment interessant per l'anàlisi de la qüestió l'Informe de la Comissió per a l'Estudi i Preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, presidida pel Dr. Miguel Sánchez Morón, de 25 d'abril de 2005, en el qual es ressalta la presència de dos aspectes rellevants en els directius públics en aquell moment: la forta presència de la confiança política i la confusió entre les tasques directives i les pròpies dels funcionaris qualificats. D'aquesta manera, i davant l'absència d'una regulació específica, la designació i cessament dels directius en l'època anterior a l'EBEP es regeix per criteris de confiança i oportunitat, però amb tendència a reservar aquells llocs per a funcionaris de determinats cossos o escales de l'Administració Pública de rang superior<sup>3</sup>. Més enllà del limitat impacte que l'Informe de la Comissió va tenir en el text definitiu de l'EBEP, el ben cert és que va centrar la qüestió de manera precisa i va permetre consensuar la necessitat de regular un estatut jurídic propi del personal directiu professional, resultant aquest últim qualificatiu essencial per tal d'apreciar l'evolució del model, que ja havia tingut alguns tímids precedents abans de la publicació de l'EBEP, el més significatiu dels quals va ser la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'Agències estatals per a la millora dels serveis públics<sup>4</sup>. En l'àmbit autonòmic també és apreciable aquesta tendència, en casos com el de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la Funció

---

<sup>3</sup> L'article 23.3 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Text articulat aprovat per Decret 315/1964, de 7 de febrer) establia, en referir-se als funcionaris del Cos de Tècnics de l'Estat, que "les places de major responsabilitat d'aquest Cos que prèviament es classifiquin com a tals es reservaran a funcionaris del mateix cos que ostentin diploma de directius". Aquests diplomes s'expedien després de la superació de cursos específics. Fórmules semblants s'han mantingut en normes autonòmiques, com en el cas del Decret Legislatiu 1/2008, de 13 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei de la funció pública de Galícia, l'article 29.2 del qual determina que "per a l'exercici de llocs de treball de lliure designació que així es determinin en les relacions de llocs de treball, atenent a la funció a exercir, serà requisit necessari estar en possessió del diploma de directiva o directiu expedit per l'Escola Gallega d'Administració Pública o equivalent lliurat per altres institucions públiques que habiliti per a l'exercici del lloc de treball de què es tracti"

<sup>4</sup> Dedicada aquesta norma un article, el 23, a la regulació del directiu públic, referint aquesta figura a la responsabilitat, la competència tècnica i rellevància de les tasques que exerceix, i contenint una breu però interessant normativa d'aquest personal que va des dels procediments de nomenament i cessament fins a la seva condició dins el marc general dels tipus d'empleats públics vigents aleshores.

Pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears, l'exposició de motius de la qual fa referència a la creació de la figura del personal directiu<sup>5</sup>.

La segona qüestió prèvia ens condueix a determinar el lloc que el directiu públic professional ocupa dins l'esquema general de l'ocupació pública. En aquest punt, la sistemàtica de la norma resulta especialment reveladora de la dificultat que aquest tema va presentar per al legislador, ja que l'estructura del Títol II de l'EBEP és, si més no, curiosa. Així, el dit Títol, sense cap divisió en capítols, porta per rúbrica "Classes de personal al servei de les Administracions Públiques", i estableix a l'article 8 les classes d'empleats públics en el que és, sens dubte, una llista taxada donat el caràcter bàsic i uniformador de la norma i en absència de fórmules en la redacció del precepte esmentat que permetessin plantejar la possibilitat d'incorporar en algunes Administracions Públiques figures no contemplades en el propi EBEP. Doncs bé, en el llistat d'empleats públics de l'article 8 de l'EBEP no es fa cap referència als directius professionals, i tampoc apareix aquesta figura en els articles 9 a 12, dedicats a definir el contingut de cadascuna de les classes d'empleats relacionades en l'article 8, a saber, funcionaris de carrera (article 9), funcionaris interins (article 10), personal laboral (article 11) i personal eventual (article 12). Després d'aquest últim article, i dins el mateix Títol II, apareix un Subtítol I -curiosament, l'únic d'aquest Títol II- què, lacònicament, es refereix al "Personal directiu" i l'únic article del qual (el 13, últim del Títol II), en un intent per no incórrer en reiteració d'enunciats, es titula "Personal directiu professional". Davant una sistemàtica d'aquest tipus, la tasca de determinar la posició que ocupen els directius professionals, dins l'esquema de l'ocupació pública resulta àrdua, ja que fa l'efecte que el legislador desitja que apareguin expressament regulats alhora que la resta d'empleats públics, però sense constituir una classe específica dins ells. *Strictu sensu*, l'EBEP reserva la denominació de "empleats públics" per a les quatre classes relacionades a l'article 8, i per tant els directius professionals han de ser considerats, als efectes de la normativa continguda en l'EBEP, personal al servei de les Administracions Públiques -tal és la denominació del Títol en què apareixen regulats- però sense constituir un tipus

---

<sup>5</sup> En realitat, hagués resultat més precís dir que crea la normativa que regula el personal directiu, ja que la figura com a tal preexisteix amb tota certesa a aquesta norma.

específic d'empleat públic, per la qual cosa necessàriament hauran de referir el seu estatus jurídic al d'alguna de les classes relacionades a l'article 8 de l'EBEP. Aquesta fórmula d'indefinició, o de definició indirecta d'aquest estatus és, potser, la causant d'alguns dels problemes que actualment presenta la regulació de la funció directiva, per a la que molt probablement hagués resultat més eficaç un disseny més obert en l'EBEP, què permetés la definició del directiu professional com una figura *sui generis*, o més decididament, com una classe específica d'empleat públic<sup>6</sup>. Potser el temor a eventuais tendències de polititzar aquestes figures en la normativa de desenvolupament de l'EBEP va conduir el legislador a remetre la seva regulació a la d'alguna de les classes d'empleats públics que contempla de manera taxada, però el ben cert és que hagués resultat possible regular autònomament un estatus jurídic del directiu professional amb les suficients garanties sense necessitat de respectar tan reverencialment l'esquema general de l'ocupació pública, en una línia, per cert, continuista amb la legislació precedent.

La tercera qüestió a abordar en aquesta aproximació inicial és la del caràcter potestatiu d'aquesta figura. Certament, la redacció del primer paràgraf de l'article 13 de l'EBEP sembla conduir, en una primera lectura, a aquesta conclusió; tant és així, que aquesta és la posició d'una bona part de la doctrina científica<sup>7</sup>. No obstant això, considerant el caràcter bàsic i uniformador de l'EBEP, al què ja ens hem referit, resulta perfectament assumible el valor autoritzant de l'expressió "podran establir"<sup>8</sup>, referida a la possibilitat que el

---

<sup>6</sup> En front d'aquesta proposta es podria argumentar que els directius públics professionals ho són no per naturalesa de la seva vinculació amb l'Administració, sinó per les peculiaritats dels llocs de treball què ocupen. En tot cas, aquest retret es podria fer perfectament, i potser amb més raons de fons, per censurar l'existència de la dualitat dels dos grans col·lectius d'empleats públics, funcionaris i laborals, ja que, essencialment la diferencia també es centraria a les característiques dels llocs, tot i que el notable creixement de la contractació laboral a les Administracions Públiques en les últimes èpoques ha posat en qüestió aquest plantejament.

<sup>7</sup> PARADA, R.(2007): *Derecho del Empleo Público*, Madrid, Marcial Pons, Op. Cit., pàgina 67

<sup>8</sup> No és nou el debat sobre l'abast, potestatiu o autoritzant, de la utilització d'aquestes expressions que contenen el verb "poder". Així, com a exemple, i en relació a l'expressió "També es podrà iniciar el procediment d'ofici" amb la qual s'inicia l'article 149 del vigent Text Refós de la Llei de Procediment Laboral (Real Decret Legislatiu 2/1995, de 7 d'abril), el Tribunal Suprem (sala del contenciós administratiu), en Sentència de 8 de juliol de 2004, entén que aquesta expressió té caràcter autoritzant i, de fet, conté una obligació per a l'Administració. Es diu a aquesta Sentència, el següent: "la Administración incumplió el deber que establece el artículo 149.1 de la Ley de Procedimiento Laboral en su redacción de 7 de abril de 1995, en el sentido de que, cuando levantada acta de infracción se impugne basandose en alegaciones y pruebas de que no existe una relación laboral y por tanto no existe la infracción misma, deben

Govern i els Òrgans de Govern de les Comunitats Autònomes regulin el règim jurídic del seu personal directiu, a partir dels principis que el propi EBEP estableix. Així doncs, i atenent a la importància que es pretén donar a aquesta figura, podem entendre que l'article 13 de l'EBEP habilita la seva normativa de desplegament per a la regulació de l'estatus jurídic del personal directiu professional en l'àmbit de les distintes Administracions Públiques. Admetre el valor potestatiu de l'expressió analitzada seria tant com acceptar que l'EBEP es resigna a mantenir l'estatus dels directius existent en totes aquelles Administracions que optin per no regular-los, la qual cosa suposaria la perpetuació dels vicis històrics, identificats per la Comissió presidida pel professor Sánchez Morón, sense que la feble incidència dels principis generals continguts en l'article 13 de l'EBEP pugui ser suficient eina per pal·liar-los. Així doncs, ens inclinem per entendre que el primer paràgraf de l'article 13 de l'EBEP conté, més que una opció, un mandat per a les normes de desenvolupament que han d'aprovar les Administracions Públiques<sup>9</sup>.

Finalment, ens plantejarem les limitacions que en la regulació del directiu professional planteja la regulació de l'article 13 de l'EBEP, encara assumint que no seran les úniques, ja que la definició competencial de l'article 149 de la Constitució Espanyola i altres aspectes regulats en el propi EBEP<sup>10</sup> condicionaran notablement l'abast de la regulació de l'estatus del directiu professional. En el cas de l'article 13, sembla que la regulació de desenvolupament de l'EBEP haurà de respectar, almenys, els límits següents: la garantia dels principis de mèrit i capacitat (ambdós deduïts de l'article 103 de la CE i, per tant, ineludibles en tractar-se d'empleats públics), i l'atenció a criteris d'idoneïtat (complex afer el de determinar l'abast d'aquest concepte, que

---

remitirse las actuaciones al Juzgado de lo Social". És clara, doncs, la identificació que fa el tribunal entre el "podrà iniciar" i l'obligació de fer-ho.

<sup>9</sup> Tot i l'escassetat de normativa posterior a l'EBEP, la que hi ha es compadeix amb tal tesi. Aquest és el cas de la Llei de Funció Pública de València i de la Llei de la Ocupació Pública de Castella-La Manxa, en les que s'ha inclòs la regulació del personal directiu professional, d'acord amb el mandat de l'article 13 de l'EBEP,. En el primer cas, l'exposició de motius de la Llei valenciana 10/2010, de 9 de juliol, assenyala expressament el caràcter innovador de la regulació d'aquesta figura, a la qual dedica el Capítol II del seu Títol IV. Pel que fa a la Llei castellana 4/2011, de 10 de març, a més de contenir un concepte de directiu professional al seu article 13, conté regulacions específiques d'aquests empleats públics als articles 14, 15 i 87 i a les Disposicions Transitòries segona i tercera.

<sup>10</sup> Expressament analitzarem més endavant la reserva de l'article 9.2 de determinats llocs de treball per a funcionaris públics.

serà analitzat en un altre apartat d'aquesta obra) en relació amb l'accés als llocs directius, la garantia de publicitat i concurrència en els procediments de selecció del personal directiu, i la submissió a criteris d'eficiència, eficàcia, responsabilitat i control de resultats en l'avaluació del personal directiu. L'anàlisi d'aquests límits<sup>11</sup> es portarà a terme a l'apartat corresponent, però en aquest moment interessen molt especialment les conseqüències de l'apartat 4 de l'article 13 de l'EBEP.

D'una banda, es diu que, als efectes del propi EBEP, la determinació de les condicions de treball del personal directiu no tindrà la consideració de matèria objecte de negociació col·lectiva. Considerant que la negociació col·lectiva vé definida a l'article 15.b del propi EBEP, i es reitera a l'article 31.1, com un dret dels "empleats públics", i per tant universal en l'àmbit de l'ocupació pública, la limitació exposada afectarà els directius professionals sigui quin sigui el seu tipus de vinculació amb l'Administració Pública. Qüestió diferent és l'abast de la limitació a què ens estem referint, expressament centrada en les matèries objecte de negociació col·lectiva, ja que tals matèries vénen relacionades a l'article 37 de l'EBEP, el primer dels apartats del qual conté una fórmula imperativa en assenyalar que "seran objecte de negociació" les matèries que enumera. No obstant això, a l'article 37.2 es llisten les matèries que queden "excloses de l'obligatorietat de la negociació", entre les que expressament apareix, en la seva lletra c), " la determinació de condicions de treball del personal directiu". Així doncs, no es tracta d'una prohibició de negociació, sinó d'una limitació al caràcter obligatori de la negociació en aquests casos, de manera que la presència del conveni col·lectiu com a font reguladora de les condicions de treball del personal directiu professional dependrà, en definitiva, de la voluntat de cada Administració Pública, que podrà admetre la negociació col·lectiva en aquests casos o bé rebutjar-la. Sí que sembla incontestable l'aplicació, en el primer cas, dels límits generals establerts a l'article 13 de l'EBEP, encara que el precepte els vincula únicament al desplegament normatiu del règim jurídic del personal directiu per part del Govern i dels Òrgans de Govern de les Comunitats Autònomes, considerant que la utilització

---

<sup>11</sup> La relació de l'article 13 de l'EBEP no té caràcter exhaustiu, per la qual cosa podran aparèixer altres principis en la normativa de desenvolupament.

d'aquesta negociació col·lectiva potestativa podria suposar una elusió per via convencional de límits imposats legalment en relació al desenvolupament legislatiu de l'EBEP.

D'altra banda, l'incís final de l'apartat d) de l'article 13 de l'EBEP indica que "quan el personal directiu reuneixi la condició de personal laboral estarà sotmès a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció". Així doncs, i encara que de manera indirecta, el precepte accepta explícitament la dualitat de possibles vinculacions del directiu professional, però no resol altres qüestions. Per començar, es troba a faltar una afirmació contundent per part del legislador estatal en el sentit de deixar palès que el directiu professional haurà de tenir, en tant que empleat públic, una vinculació amb l'Administració Pública corresponent a alguna de les classes d'empleats públics relacionades en l'article 8 de l'EBEP. L'absència de tal afirmació condueix als dubtes raonables sobre les possibles fórmules a adoptar per part de les Administracions Públiques en el desenvolupament de l'EBEP i, encara que s'analitzarà amb deteniment més endavant, atenent a les peculiars característiques d'aquesta figura, sembla raonable concloure que únicament hauria d'encaixar en dues de les classes d'empleats públics recollides en l'EBEP: el funcionari de carrera i el personal laboral. Tot i que aquesta conclusió no es dedueix directament del contingut del Títol II de l'EBEP, l'anàlisi del seu contingut ens condueix a ella. Les altres dues classes d'empleats públics que s'hi regulen, funcionaris interins i personal eventual, no semblen adients per vincular els directius públics professionals. En el primer cas, perquè seria difícilment justificable introduir la possibilitat de cobrir un lloc de treball directiu de manera interina i, per tant, amb el problema de provisionalitat i manca de permanència que hem identificat com a un dels vicis a superar de l'actual estat d'indefinió d'aquesta figura<sup>12</sup>. Pel que fa al personal eventual, el propi EBEP, al seu article 12 destaca el seu caràcter "no permanent", la qual cosa, a part de les limitacions que suposa atribuir a aquests empleats públics exclusivament funcions de "confiança i

---

<sup>12</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (2004): *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos, Op. Cit. pàgina 92. L'autor expressa la necessitat de donar continuïtat als directius per tal de construir un nou model basat en la professionalitat, i no en la discrecionalitat.



assessorament”, fa que els directius professionals difícilment puguin encaixar dins aquesta figura d'empleat públic<sup>13</sup>.

Des d'un altre punt de vista, es planteja un altre dubte encara major que el de les possibles figures de vinculació dels directius professionals en el marc de l'ocupació pública de l'article 8 de l'EBEP, que és el de la possibilitat de regular aquesta figura al marge de les classes d'empleats públics que es recullen en aquest precepte. De fet, la sistemàtica utilitzada per part del legislat en el Títol II, ja analitzada, afavoreix aquests dubtes i habilita interpretacions generoses sobre fórmules de vinculació no suficientment precisades en la nostra normativa bàsica. No obstant això, i a pesar del discutible encert sistemàtic del legislador, sembla raonable rebutjar la possibilitat que la normativa de desplegament de l'EBEP pogués regular la figura del directiu públic al marge de les classes d'empleats públics recollides a l'EBEP, donat el caràcter bàsic i uniformador d'aquesta norma en moltes matèries, entre les que sembla trobar-se la que ens ocupa<sup>14</sup>.

Així doncs, aquesta anàlisi prèvia de l'encaix de la figura del directiu professional dins les estructures d'ocupació pública establertes a l'EBEP ens condueix a les següents conclusions inicials:

- El directiu públic professional és una figura de necessària regulació a la normativa de funció pública que, desenvolupant les previsions contingudes a l'article 13 de l'EBEP, aprovin les Comunitats Autònomes.
- El directiu públic professional haurà de tenir una vinculació amb l'Administració Pública pròpia d'un empleat públic i, per tant, s'haurà d'incloure en algunes de les figures regulades al Títol II de l'EBEP. Dit això, i per les seves peculiars característiques, els directius professionals

---

<sup>13</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (2004): *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos, Op. Cit. pàgina 92. L'autor destaca també la imparcialitat com a un valor ineludible en la regulació dels directius públics.

<sup>14</sup> A l'exposició de motius de l'EBEP es fa referència a la creació d'un marc normatiu a partir de la legislació bàsica de la funció pública que el propi EBEP conté, atribuint a tal legislació bàsica la missió de preveure els instruments que facultin a les diferents Administracions per a la planificació i ordenació dels seus efectius i la utilització més eficient dels mateixos

només podrien ser funcionaris de carrera o personal laboral, i en aquest últim cas sempre sotmesos a la relació laboral especial d'alta direcció.

- A més del marc regulador que es pugui establir a la normativa d'ocupació pública de desenvolupament de l'EBEP, és possible la determinació de condicions de treball dels directius públics dins l'àmbit d'una determinada Administració Pública per via convencional, sempre que s'hagi optat per aquesta possibilitat i es respectin els límits i els principis fixats a l'article 13 de l'EBEP.

## ***II.2.- El directiu públic professional com a funcionari de carrera i les limitacions de l'art. 9.2 de l'EBEP en relació a les funcions directives.***

Com hem vist, una de les possibilitats de vinculació del directiu públic professional és la d'incloure a aquests empleats públics dins el grup dels funcionaris de carrera. L'EBEP conté una normativa extensa i minuciosa en relació amb la figura del funcionari de carrera, entès com el referent de l'ocupació pública i la màxima expressió del contingut dels principis constitucionals en aquesta matèria, recollits en l'article 103 de la CE. En aquest sentit, s'atribueix al funcionari de carrera la possibilitat de desenvolupar la totalitat de continguts de la funció pública, en relació amb les competències i atribucions pròpies de cada cas, sense més limitacions que les que genèricament té tal exercici i arribant, fins i tot, a reforçar el caràcter prevalent d'aquesta manera d'ocupació pública en reservar l'exercici de determinades funcions a aquest tipus d'empleats públics.

L'article 9.2 de l'EBEP estableix que l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les Administracions Públiques corresponen exclusivament als funcionaris públics, en els termes que en la Llei de desenvolupament de cada Administració Pública s'estableixi. Així doncs, aquesta clàusula de reserva a favor dels funcionaris de carrera ens permet concloure que estem davant l'única figura que no tindrà limitacions a

l'hora d'exercir totes les funcions pròpies de l'ocupació pública<sup>15</sup>. Atesa aquesta circumstància, resulta especialment significatiu determinar l'abast de la reserva de funcions a favor dels funcionaris de carrera en relació amb les pròpies dels directius públics professionals, ja que, de concloure que hi ha una gran proximitat entre unes i altres, optar per formes de vinculació d'aquests empleats públics diferents de la dels funcionaris de carrera podria comportar, en la pràctica, notables limitacions funcionals en l'exercici de les funcions directives<sup>16</sup>. Per una altra banda, cal tenir en compte que el legislador estatal fa expressa referència, a l'article 13.4 de l'EBEP, a la possibilitat que els directius públics professionals tinguin vinculació laboral amb l'Administració Pública, la qual cosa impedeix concloure que les limitacions del 9.2 del propi EBEP impossibiliten l'existència de relacions laborals –què sempre seran de caràcter especial- en l'àmbit de la direcció pública professional. Necessàriament, doncs, la conclusió ha de ser la doble via, funcionarial i laboral, si bé convé analitzar l'abast de la limitació del 9.2 en aquest concret àmbit.

Aquesta “reserva funcional funcionarial”<sup>17</sup> suposa en primer lloc que, d'acord amb el que estableix l'article 9.2, les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques per part de l'empleat públic queden reservades als funcionaris de carrera. Aquesta fórmula de reserva planteja no pocs problemes de concreció, de manera que aplicar un concepte més o menys restrictiu del contingut de les anomenades “potestats públiques” pot conduir-nos a un model més o menys dual d'ocupació pública, ja que determinar de manera àmplia aquest concepte suposaria una notable

---

<sup>15</sup> No obstant això, alguns autors assenyalen que tal reserva afectaria també els funcionaris interins, en la mesura que substitueixen els funcionaris de carrera i realitzen les seves mateixes funcions, sobre la base establida en l'article 10.5 de l'EBEP, que determina que als funcionaris interins els serà aplicable, en quant sigui adequat a la naturalesa de la seva condició, el règim general dels funcionaris de carrera.

<sup>16</sup> JIMENEZ ASENSIO, R. (2009): “El personal directiu a l'Administració Local”, Estudis de Relacions Laborals, Barcelona, Diputació de Barcelona, pàgina 77. L'autor planteja la qüestió de l'abast de la determinació dels llocs de treball a desenvolupar pels directius públics professionals, que inclouria alguns dels actuals nivells de “alts càrrecs”, proposant com una de les possibles solucions la de “desclassificar” alguns llocs de treball d'alts càrrecs i inserir-los en la direcció pública professional. Basant-se en això, les limitacions derivades de l'aplicació de l'article 9.2 de l'EBEP pràcticament farien impossible vincular els directius públics professionals amb l'Administració sota una altra figura que no fos la del funcionari de carrera.

<sup>17</sup> CANTERO, J.: “Funcionarios y Laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcionarial)”, article publicat en <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/32978.pdf>.

limitació a les possibilitats de contractació laboral per part de les administracions públiques. En absència d'una delimitació positiva de les potestats públiques, la doctrina científica administrativista ha entès en molts casos que aquestes potestats estan relacionades directament amb les funcions administratives derivades de l'autoritat pública, i identificades amb el concepte essencial de funció pública, referit a certes activitats dotades del reconeixement d'una especial eficàcia, distingint-les de les de pura gestió.

No obstant això, aquesta aproximació general al concepte de potestat pública referit al d'autoritat és insuficient per determinar l'abast de la reserva funcional en relació amb el contingut de les funcions pròpies del directiu públic professional, pel que és necessari un major esforç de concreció. En aquest sentit, la jurisprudència comunitària ha sostingut la necessitat d'uniformar en l'àmbit de la Unió Europea un concepte homogeni d'Administració Pública<sup>18</sup> que, als nostres efectes, és tant com determinar l'abast del que l'EBEP denomina potestats públiques i que, d'acord amb la doctrina científica citada anteriorment, poden referir-se a activitats administratives que s'exterioritzen a través d'un acte administratiu i que implica, a més a més, l'exercici enfront de tercers de prerrogatives o poders exorbitants als que posseïx qualsevol subjecte privat<sup>19</sup>. No obstant això, el ben cert és que la indefinició legal del concepte de potestats públiques pot provocar indesitjats àmbits d'inseguretat jurídica a l'hora de plantejar la possibilitat de vincular els directius públics professionals amb l'Administració mitjançant fórmules diferents de la dels funcionaris de carrera.

Però, l'article 9.2 presenta una segona dificultat a l'hora de delimitar l'àmbit d'aplicació de la reserva funcional, ja que a la ja analitzada respecte de les potestats públiques, i que en una interpretació restrictiva quedaria limitada a l'execució d'actes administratius d'especial rellevància jurídica, es reserva

---

<sup>18</sup> Serveixi com a exemple la Sentència del TJCE de 17 de desembre de 1980, afer 149/79, en la que s'assenyala expressament que la Comissió interpretava l'article 48.4 del Tractat en el sentit d'obligar a distingir entre les ocupacions que participen en l'exercici de l'autoritat pública i les ocupacions que no participen d'aquesta autoritat, suscitant així un problema que s'ha de solucionar a nivell comunitari, per al conjunt dels Estats membres.

<sup>19</sup> CANTERO, J.: "Funcionarios y Laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcional)", *op cit.*

també als funcionaris de carrera l'exercici de les funcions que impliquin la participació en la salvaguarda dels interessos de l'Estat. En aquest cas, l'esforç per restringir l'abast de l'exclusió d'altres empleats públics resulta, fins i tot, més complex, ja que en última instància sempre cabrà la invocació de tal participació en la mesura que l'Administració resulta una unitat orgànica i les seves actuacions, encaminades constitucionalment a la satisfacció dels interessos generals, són conseqüència de la participació de la pràctica totalitat de nivells d'intervenció del personal al seu servei. En aquest sentit, diversos autors han invocat la necessitat que la reserva funcional afecti fins i tot a llocs de treball de caràcter auxiliar o instrumental que puguin ser utilitzats com a mitjà per a la salvaguarda dels interessos de l'Estat, fent referència expressa a funcions tals com la gestió de registres administratius o les de control i fiscalització interna de la gestió econòmica, financera i pressupostària o les pròpies de la comptabilitat pública, funcions totes elles fàcilment identificables amb el rol genèric del directiu públic professional.

En definitiva, sembla que la reserva funcional funcional que conté l'article 9.2 de l'EBEP es presenta, *de facto*, com una limitació a les possibilitats de vinculació dels directius públics professionals amb l'Administració, i no tant perquè es pugui apreciar indubtablement una irrupció de les funcions pròpies d'aquests empleats públics en les definides com a exclusives dels funcionaris de carrera, sinó més aviat per una qüestió de seguretat jurídica. No sembla recomanable, a la vista de la reserva analitzada, aventurar-se a definir formes de vinculació jurídica sobre les quals podria pesar gairebé de manera permanent l'ombra del dubte d'il·legalitat o, en tot cas, un cert fre més o menys conscient, a l'atribució de funcions als directius públics professionals que difícilment afavoriria el desenvolupament d'aquesta figura i llur adequada definició, a fi a potenciar-la i obtenir de la mateixa el màxim rendiment possible en termes d'eficiència i eficàcia administrativa. Dit això, el propi article 9.2 obre una porta a la concreció de les limitacions que conté, ja que les refereix a les condicions que siguin establertes en les Lleis de desenvolupament de cada Administració Pública. Per tant, la legislació autonòmica d'ocupació pública haurà d'utilitzar aquesta habilitació de la norma estatal per tal de concretar, amb caràcter general, l'abast de la reserva funcional funcional, i fora molt

recomanable que ho fes també de manera específica en relació a la regulació del directiu públic professional que li correspon d'acord amb la previsió de l'article 13.1 de l'EBEP.

En l'àmbit del dret positiu, i si atenem als escassos, però, significatius casos de desplegament normatiu de l'EBEP en la legislació de les Comunitats Autònomes, es poden trobar exemples d'una clara aproximació a la conclusió que s'expressa en el paràgraf precedent. Així, la recent Llei 4/ 2011, de 10 de març, de l'Ocupació Pública de Castella-La Manxa, en l'article 14 no deixa lloc al dubte respecte de la fórmula de vinculació dels directius públics professionals<sup>20</sup> en determinar que “per ser designat personal directiu professional és necessari tenir la condició de personal funcionari de carrera del grup A de qualsevol Administració pública”. Tot i això, no podem parlar en aquest cas d'un sistema funcional pur per al directiu públic professional, ja que el propi article 14 de la Llei castellana preveu que quan una Administració no disposi de personal funcionari amb la competència necessària per el desenvolupament de funcions directives, i sempre que aquestes funcions no impliquin participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals, es podran designar directius públics professionals persones que no tinguin la condició de funcionari públic. Estem, doncs, davant una clara opció per la vinculació funcional, amb acceptació de la laboral de manera subsidiària, i amb expressa menció, en aquest últim cas, de la limitació establerta a l'article 9.2 de l'EBEP. A més, aquesta Llei 4/2011 defineix al seu article 6, fent us de l'habilitació que conté l'article 9.2 de l'EBEP, les funcions que impliquen la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos de l'Estat, atribuïdes com no podia ser d'una altra forma als funcionaris públics<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Per als que, en l'article 13, expressament exigeix la determinació en les relacions de llocs de treball d'aquells reservats a aquests directius professionals.

<sup>21</sup> Segurament, de la relació que conté aquest article 6 de la Llei castellana, la menció més problemàtica, pel que fa a les funcions dels directius públics professionals, és la realitzada al “control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària”.

Però, també podem trobar exemples en un altre sentit, com ara la Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Funció Pública Valenciana<sup>22</sup>, que obre la porta a la dualitat de vinculació del directiu públic professional, ja que si bé no es diu expressament que aquest pugui tenir una vinculació funcionarial o laboral, en l'article 20.8 estableix que el personal funcionari de carrera que sigui designat personal directiu públic professional serà declarat en la situació administrativa d'excedència voluntària automàtica per prestar serveis en el sector públic, mentre que el personal laboral fix serà declarat en la situació administrativa que correspongui segons l'Estatut dels Treballadors i el conveni col·lectiu d'aplicació. Així doncs, hi ha una clara opció per un sistema dual de vinculació dels directius públics professionals en aquest últim cas.

### ***II.3.- El directiu públic professional en el marc de la relació laboral especial del personal d'alta direcció.***

Malgrat les conclusions expressades a l'anterior apartat, el ben cert és que l'article 13 de l'EBEP habilita la possibilitat dual que ha estat acollida per la Llei de Funció Pública Valenciana, amb l'única limitació que, en el cas que s'opti per la vinculació laboral, ha de fer-se en tot cas amb la formalització d'una relació laboral de caràcter especial d'alta direcció. La parquedat del redactat de l'article 13.4 de l'EBEP sembla conduir de manera inexorable a entendre que s'està fent referència a la regulació continguda en el vigent Text Refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors (TRLET), aprovat per Reial Decret Legislatiu 1/1995, de 24 de març i, més concretament, en el Reial Decret 1382/1985, d'1 d'agost, pel que es regula la relació laboral de caràcter especial del personal d'alta direcció (RDAD). L'anterior observació es realitza en el sentit que, podent l'EBEP haver-hi regulat específicament el contingut de determinats aspectes de la relació laboral del directiu professional, com ha fet amb els de la relació laboral comuna d'altres empleats públics, s'ha optat per una íntegra remissió a la regulació d'aquesta relació especial en la normativa laboral.

---

<sup>22</sup> La llei valenciana menciona les limitacions que l'article 9.2 de l'EBEP estableix però, a diferència de la castellana, no les concreta.

En realitat, la fórmula que planteja l'article 13.4 de l'EBEP sembla partir de l'existència prèvia d'una relació laboral, ja que es diu que s'acollirà la relació laboral especial d'alta direcció per al directiu públic professional quan aquest "reuneixi la condició de personal laboral", la qual cosa plantejaria, a més dels problemes que s'expressaran més endavant, derivats d'aquest tipus de vinculació, els propis de l'existència d'una novació contractual, entesa com un negoci jurídic bilateral<sup>23</sup> tendent a modificar algun aspecte del contingut de la relació jurídica de treball<sup>24</sup> en els casos en què existís aquesta vinculació laboral comuna prèvia, de manera que, a diferència del que ocorreria amb un funcionari de carrera, la relació del qual amb l'Administració no s'alteraria des del punt de vista del vincle jurídic amb ella, en el cas del personal laboral que accedís a la condició de directiu professional, es produiria un notable canvi en la relació laboral, amb les conseqüències pròpies de les novacions contractuals i les dificultats que aquestes qüestions presenten, fins i tot, des del punt de vista de l'abast extintiu o modificatiu de les mateixes.

Al marge dels problemes derivats de la novació contractual necessària que planteja l'article 13.4 de l'EBEP, el ben cert és que la pròpia regulació de la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció que defineix el TRLET i que regula en Reial Decret 1382/1985 no sembla un marc adequat per contenir el vincle jurídic del directiu públic professional amb l'Administració, per quant les especials característiques d'aquests empleats públics no resulten suficientment apreciades en una normativa que, com la referida, té un marcat caràcter general i una evident limitació per dotar adequadament de contingut regulador a aquesta figura.

Per assenyalar alguns dels anunciats problemes d'aplicació de la norma, i començant per la pròpia definició de la relació laboral especial en l'article 1.2 del RDAD, no cal ni dir que no resulta aplicable al directiu públic professional, per quant l'element definidor del personal d'alta direcció laboral és l'exercici de

---

<sup>23</sup> Amb caràcter general, les possibilitats de novació contractual en l'àmbit de la relació laboral se substancien a partir d'allò establert en l'article 3.1.c) del TRLET, sobre la base de l'autonomia de la voluntat dels contractants, mentre que en aquest cas es produiria una novació *ope legis*, la qual cosa complica l'anàlisi i l'abast de la qüestió.

<sup>24</sup> RIVERO, J (1963): *La novación del contrato de trabajo*, Barcelona, Editorial Bosch, pàgina 17



poders inherents a la “titularitat jurídica de l'empresa”, fórmula que no permet de cap manera la seva adaptació a l'àmbit de l'Administració Pública. Per tant, l'àmbit subjectiu d'aplicació de la norma vé donat per l'imperatiu legal de submissió a la mateixa, derivat del contingut en l'article 13.4 de l'EBEP, i no per la norma reguladora de la mateixa relació laboral especial. El propi nucli de la relació, que l'article 2 de la norma reglamentària remet a la confiança i a la bona fe, en el cas del directiu públic professional ha de resultar notablement ampliat a tot el contingut de principis constitucionals<sup>25</sup> en relació amb la funció pública, ja que la vinculació als mateixos de tots els empleats públics resulta innegable. El mateix cal dir de les fonts reguladores de la relació laboral especial a què fa referència l'article 3 del RDAD, que en el cas dels directius públics professionals han de ser tamisades a la vista del contingut de l'article 6 de l'EBEP, que estableix que el personal laboral es regeix, a més de per la legislació laboral i per les altres normes convencionalment aplicables, pels preceptes del propi EBEP que així ho disposin, i amb les limitacions que a vegades es contenen respecte de l'abast de l'autonomia individual o col·lectiva com a font reguladora de la relació laboral en el marc de l'Administració Pública<sup>26</sup>. Aquestes limitacions, pròpies de les relacions de treball en les Administracions Públiques, afecten també la regulació del temps de treball que conté l'article 7 del RDAD i al pacte de no concurrència i de permanència a l'empresa regulat a l'article 8<sup>27</sup>. Per descomptat, la referència a la normativa mercantil que es conté en l'apartat tercer del propi article 3 del RDAD resulta, en el cas que ens ocupa, completament inaplicable.

L'article 6 del RDAD, planteja també problemes d'aplicació en l'àmbit de la regulació del directiu públic professional, per quant estableix la presumpció que

---

<sup>25</sup> Article 103 CE.

<sup>26</sup> Serveixi com a exemple, pel seu interès i actualitat, les limitacions que el Tribunal Constitucional ha assenyalat a la negociació col·lectiva en l'àmbit de les Administracions Públiques en l'Auto de 7 de juny de 2011 que resol la qüestió d'inconstitucionalitat núm. 8173-2010, promoguda per la Sala del Social de l'Audiència Nacional en relació amb la demanda de conflicte col·lectiu contra la Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre-Real Casa de la Moneda.

<sup>27</sup> Aquest últim supòsit es veu molt afectat per la rigorosa normativa que regula les incompatibilitats dels empleats públics (Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, i, en àmbits més específics, Llei 21/1987, de 26 de novembre, d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat i Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat).

quan el contracte no s'hagi celebrat per escrit s'entendrà concertat per temps indefinit. Més enllà del fet que difícilment es produirà tal circumstància al si d'una Administració Pública, el ben cert és que aquesta presumpció planteja anàlegs problemes als què conté l'article 15.3 del TRLET per als supòsits de frau de llei en la contractació de durada determinada, i que inicialment van ser resolts jurisprudencialment amb la creació, un tant artificiosa però plenament eficaç, de la figura del denominat "indefinit no fix", per a posteriorment preveure les limitacions de l'aplicació d'aquest tipus de presumpcions, derivades de la necessària aplicació dels principis constitucionals de mèrit, capacitat i igualtat a l'accés a l'ocupació pública, en la recent reforma introduïda en el TRLET per la Llei 35/2010, de 17 de setembre, de mesures urgents per a la reforma del mercat de treball<sup>28</sup>.

Pel que fa referència a la promoció interna, regulada en l'article 9 del RDAD, certament ens trobem davant un supòsit de normativa aplicable a la vista d'allò que es conté a l'article 19 de l'EBEP, què determina que la regulació d'aquesta matèria es farà efectiva mitjançant els procediments previstos al TRLET o als convenis col·lectius. Especialment rellevant és la previsió continguda en el segon paràgraf de l'article 9 del RDAD en el sentit que, quan es produeixi la formalització de la relació laboral de caràcter especial des d'una relació laboral comuna prèvia, al contracte s'especificarà si la nova relació especial substitueix a la comuna anterior, o si aquesta última es suspèn. Es tracta, en definitiva, d'abundar en la qüestió, ja tractada, del valor extintiu o modificatiu de la novació contractual en relació al contingut de la relació laboral, i el seu abast, suspensiu o extintiu, sobre aquesta relació. El RDAD continua dient que en el cas que al contracte no existeixi especificació expressa en aquesta qüestió, s'entendrà que la relació laboral comuna resta suspesa<sup>29</sup> i que si s'optés per la

---

<sup>28</sup> En la nova redacció de la Disposició Addicional Quinzena del TRLET es matisa l'aplicació dels límits de durada del contracte per obra o servei determinats i de l'encadenament de contractes en les Administracions públiques.

<sup>29</sup> En els casos de suspensió de la relació laboral anterior, la norma reglamentària laboral estableix que, en extingir-se la relació laboral especial, el treballador tindrà l'opció de reprendre la relació laboral d'origen, sense perjudici de les indemnitzacions a què pugui tenir dret a resultes de la dita extinció, tret que l'extinció del contracte especial d'alta direcció s'hagi produït per acomiadament disciplinari declarat procedent. No cal ni dir que aquesta previsió, pel que fa referència a les conseqüències indemnitzatòries dels acomiadaments, està també sotmesa a les peculiaritats pròpies de les Administracions Públiques en aquesta matèria.

substitució de la relació laboral comuna per l'especial, tal novació només produirà efectes una vegada hagin transcorreguts dos anys des del corresponent acord de novació.

Pel que fa referència a l'extinció de la relació laboral especial d'alta direcció, el RDAD dedica a aquesta qüestió els articles 10 a 12, distingint entre els supòsits d'extinció per voluntat del treballador -en què s'ha de donar un preavis mínim de tres mesos, que podrà ampliar-se a sis mesos en els contractes de durada superior a cinc anys, o en els indefinits – amb dret o sense a indemnització en funció de l'existència o no de causes fundades que la justifiquin<sup>30</sup>, i aquells derivats de la voluntat de l'empresari per desistiment d'aquest, amb idèntic preavis al del cas anterior i amb dret a una indemnització per part del treballador, tret que expressament es determini una altra cosa, equivalent a set dies del salari en metàl·lic per any de servei amb el límit de sis mensualitats. Per als supòsits d'acomiadament, el RDAD es remet al contingut del TRLET en aquesta matèria, excepte en matèria indemnitzatòria, ja que en aquests casos el patró és el de vint dies de salari per any de servei amb un màxim de dotze mensualitats<sup>31</sup>. En aquesta matèria, com hem vist que ha passat en moltes altres que s'han pogut analitzar amb anterioritat, l'aplicació de la normativa laboral específica, i de la genèrica en els supòsits en què aquella remeti a aquesta, estarà condicionada tant en matèria indemnitzatòria com en tot allò relacionat amb l'accés, manteniment i recuperació dels llocs de treball en els supòsits de readmissió i en els d'extinció amb relació laboral comuna prèvia suspesa, a les peculiaritats derivades de la normativa pròpia de les Administracions Públiques.

---

<sup>30</sup> S'entén que concorren tals causes quan es produeixin modificacions substancials en les condicions de treball que redundin notòriament en perjudici de la formació professional o en menyscabament de la dignitat del treballador, o siguin decidides amb greu transgressió de la bona fe, per part de l'empresari. També en els supòsits de falta de pagament o retard continuat en l'abonament de salari pactat i davant qualsevol altre incompliment greu de les seves obligacions contractuals per part de l'empresari, excepte els casos de força major, en les que no procedirà l'abonament de les indemnitzacions. Finalment, també es preveu la possibilitat que es generi dret a indemnització en el cas, que sembla inaplicable en l'àmbit de l'Administració Pública, de successió d'empresa o canvi important en la titularitat d'aquesta, que tingui per efecte una renovació dels seus òrgans rectors o en el contingut i plantejament de la seva activitat principal, sempre que l'extinció es produeixi dins els tres mesos següents a la producció de tals canvis.

<sup>31</sup> L'article 56 del TRLET estableix per als supòsits d'improcedència de l'acomiadament una indemnització equivalent a 45 dies de salari per any de servei, amb un màxim de 42 mensualitats.

El RDAD preveu un règim sancionador específic derivat del pacte individual que constitueix la relació laboral especial d'alta direcció. No obstant, la remissió a la normativa laboral en aquestes matèries continguda a l'article 93.4 de l'EBEP, el ben cert és que l'autonomia individual, i també la col·lectiva, té en aquests supòsits les limitacions derivades de la mateixa naturalesa del vincle jurídic quan l'ocupador és una Administració Pública, condicionada en la seva capacitat de pacte pels principis constitucionals que regeixen la seva actuació, ja expressats amb anterioritat en aquest apartat.

No hi ha cap novetat respecte de la jurisdicció competent, que en aquests supòsits, com en els restants sotmesos a règim laboral, serà la corresponent a l'ordre jurisdiccional social. Per últim, l'article 16 del RDAD estableix que el personal d'alta direcció no participarà com a elector ni com a elegible en els òrgans de representació regulats en el Títol II del TRLET, sense perjudici que es puguin establir altres formes de representació, però sense explicitar quines puguin ser, quelcom que en el cas dels directius públics professionals no sembla presentar gaires possibilitats.

En definitiva, cal concloure que el contingut del RDAD, pel que es regula la relació laboral de caràcter especial del personal d'alta direcció, i que ha de ser la norma per la qual es regiran les relacions laborals dels directius públics professionals quan aquests reuneixin la condició de personal laboral, sempre que l'EBEP no contingui normativa específica per a aquest tipus de personal, té una aplicació molt limitada a aquest tipus de empleats públics com a conseqüència de les especials característiques de l'ocupador i dels propis directius professionals. Tant és així que, de fet, les peculiaritats en la regulació específica de la relació laboral especial aplicables als directius públics professionals pràcticament, es limiten a alguns aspectes relacionats amb l'extinció de la relació laboral i a les conseqüències, suspensives o extintives, de la novació contractual en aquells supòsits en què a la relació laboral especial li precedeixi una altra de comuna.

D'altra banda, cal tenir en compte que l'opció per un sistema dual pur, en la línia de la Llei valenciana de Funció Pública, de vinculació jurídica en la regulació del directiu públic professional, comportaria notables limitacions constitucionals en la regulació per part de les comunitats autònomes d'aquells supòsits sotmesos a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció, derivades del contingut de l'article 149.1.7 de la CE. En aquest sentit, no cal oblidar que l'EBEP remet, pel que fa a la regulació dels empleats públics sotmesos a relació laboral, a la pròpia normativa laboral i a "els preceptes d'aquest Estatut que així ho disposin", anul·lant d'aquesta manera la possibilitat d'establir regulacions específiques en altres àmbits territorials diferents dels de l'Estat i limitant d'una manera molt evident la capacitat reguladora de les Comunitats Autònomes.

Cal concloure, per tant, que de les limitacions i inseguretats jurídiques derivades de la reserva funcional funcionarial continguda en l'article 9.2 de l'EBEP, de l'escàs abast de la normativa específica de la relació laboral especial d'alta direcció aplicable als directius públics professionals i de les limitacions constitucionals en el marc de la legislació laboral es desprèn que no sembla recomanable la definició d'un sistema de vinculació dual pur, i que l'opció de la Llei d'ocupació pública de Castella-La Manxa per un sistema de preferència funcionarial, amb una clàusula de subsidiarietat a favor de la vinculació laboral, respon més adequadament al marc jurídic que l'EBEP ha plantejat. En aquest sentit, la normativa d'ocupació pública de les Comunitats Autònomes, desenvolupant el contingut de l'EBEP, haurà de fer us de l'habilitació que conté l'article 9.2 de la norma estatal per tal de delimitar d'una manera precisa el contingut de la limitació que suposa la reserva funcional funcionarial, concretant així les possibilitats d'us de la relació laboral de caràcter especial en la direcció pública professional dintre d'un marc de seguretat jurídica.

#### **II.4.- Bibliografía**

PARADA, R. (2007): Derecho del empleo público, Madrid, Marcial Pons

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2004): Derecho de la Función Pública, Madrid, Tecnos

JIMENEZ ASENSIO, R. (2009): “El personal directiu a l'Administració Local”,  
Estudis de Relacions Laborals, Barcelona, Diputació de Barcelona

CANTERO, J.: “Funcionarios y Laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcional)”

RIVERO, J (1963): *La novación del contrato de trabajo*, Barcelona, Editorial Bosch

### **III.- LA REGULACIÓ POSITIVA ACTUAL DE LA FUNCIO DIRECTIVA**

#### ***III.1.-Bases Normatives: Constitució Espanyola, Estatut d'Autonomia de Catalunya i Estatut Bàsic de l'Empleat Públic***

##### **III.1.a.- Introducció**

Abans d'exposar les bases normatives del directiu públic, seria convenient intentar definir-lo i situar-lo dins l'organització administrativa. Així, podríem dir que el directiu públic és un tipus de personal al servei d'una administració pública amb capacitat de lideratge, una formació específica i les habilitats necessàries per a desenvolupar funcions directives professionals, sota les instruccions polítiques del Govern, però sense formar part ni de l'activitat ni de l'estructura orgànica d'aquest.

El directiu públic seria aquell que exerceix una funció directiva dins l'Administració Pública sense ser govern ni ser necessàriament funcionari públic.

##### **III.1.b.- El marc constitucional del directiu públic**

La Constitució espanyola estableix a l'article 97 que correspon al Govern la direcció de l'Administració i a l'art. 103.3 preveu un aparell administratiu que de manera neutral i professional compleix els designis del govern. Així, el model constitucional és clar: o Govern o Administració. S'estableix una clara distinció entre Govern i Administració, encara que aquesta estigui sota la direcció d'aquell.

Enllaçant aquests preceptes constitucionals amb la figura del directiu públic, es pot dir que aquest directiu públic queda dins l'esfera de l'Administració i, per tant, sotmès als principis d'actuació administrativa que consagra la Constitució espanyola i que es podrien resumir, seguint a Palomar Olmeda<sup>32</sup>, en els següents:

1. Principis de funcionament. L'Administració serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret.
2. Principis d'organització. Els òrgans de l'Administració són creats, regits i coordinats d'acord amb la llei.
3. Principis referits a l'estatut dels servidors públics. La llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis del mèrit i de la capacitat, les peculiaritats de l'exercici del seu dret a la sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions.

L'establiment del règim jurídic del directiu públic haurà de respectar en tot cas aquests principis constitucionals.

### **III.1.c.- El directiu públic a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya**

Pel que fa a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant, EAC) i la seva incidència en la figura del directiu públic, s'ha de fer referència a l'article 150, segons el qual la Generalitat té competència exclusiva sobre l'estructura, així com sobre la regulació dels òrgans i directius públics de l'Administració de la Generalitat.

---

<sup>32</sup> Palomar Olmeda, A., "Pautas para el diseño de un Estatuto de Directivo Público en el marco de las administraciones convencionales", a *I Congrés català de Gestió Pública*, Barcelona, setembre 2002, p.4.



La virtualitat de l'article 150 de l'EAC resideix, d'una banda, en el fet que inclou la direcció pública dins l'organització administrativa, el que implica el seu sotmetiment a la normativa sobre ocupació pública, i d'altra banda, en el fet que atribueix a la Generalitat un ampli marge per a l'establiment del règim jurídic aplicable al directiu públic.

En qualsevol cas, aquesta amplia competència de la Generalitat per a la configuració de la figura del directiu públic és limitada a l'àmbit de la seva Administració, no envers la resta d'administracions públiques catalanes.

A més, la regulació del directiu públic haurà de respectar els principis bàsics que estableix l'EBEP.

En definitiva, el legislador català, quan estableixi el règim jurídic del personal directiu, haurà de respectar, els principis de l'EBEP i la potestat d'autoorganització de les administracions públiques.

### **III.1.d.- El directiu públic a l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic**

L'EBEP, norma de caràcter bàsic, és d'aplicació al personal funcionari i, en el que sigui procedent, al personal laboral al servei de l'Administració de l'Estat, de les Comunitats Autònomes i de les Entitats Locals, així com dels organismes autònoms, agències i altres entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, vinculades o dependents d'aquelles.

Val a dir que el directiu públic com a tal, ja existia abans de l'entrada en vigor de l'EBEP, però no és fins a la seva promulgació que s'estableix amb caràcter bàsic per a totes les administracions públiques, tant la de l'Estat com la de les comunitats autònomes i les locals

L'EBEP dedica el títol II a les classes de personal al servei de les administracions públiques, enumerant a l'article 8.2 les classes d'empleat

públic, que són: els funcionaris de carrera, els funcionaris interins, el personal laboral i el personal eventual.

Abans d'exposar les bases normatives del directiu públic, seria convenient intentar definir-lo i situar-lo dins l'organització administrativa. Així, podríem dir que el directiu públic és un tipus de personal al servei d'una administració pública amb capacitat de lideratge, una formació específica i les habilitats necessàries per a desenvolupar funcions directives professionals, sota les instruccions polítiques del Govern, però sense formar part ni de l'activitat ni de l'estructura orgànica d'aquest.

El directiu públic seria aquell que exerceix una funció directiva dins l'Administració Pública. Pel que fa a la seva vinculació jurídica, el DPP podrà ser personal funcionari o personal laboral, és a dir, un empleat públic, segons la classificació de l'article 8.2 de l'EBEP. No obstant, des d'una perspectiva funcional, les tasques a desenvolupar pel DPP disten de les clàssiques del personal funcionari o laboral, atès que seran tasques encaminades a desenvolupar funcions directives professionals dins l'àmbit d'una administració pública. Allò que resulta rellevant és que l'EBEP a l'article 13 fa una remissió quasi completa al Govern de l'Estat i als homònims de les Comunitats Autònomes per a l'establiment de l'estatus jurídic del personal directiu<sup>33</sup>.

En tot cas, la normativa que reguli el personal directiu, haurà de respectar les següents directrius que fixa l'article 13 de l'EBEP:

- submissió de la seva designació -que no selecció- als principis de mèrit i capacitat i a criteris d'idoneïtat.
- designació mitjançant procediment que garanteixi la publicitat i concurrència.

---

<sup>33</sup> Martín Rebollo, L., "El estatuto del empleado público: un Godot que no ha llegado", Revista de Administración Pública, núm. 174, Madrid, septiembre-diciembre (2007), p. 136. Segons l'autor, el règim del directiu públic a l'EBEP "queda prácticamente deslegalizado, en la medida en que el artículo 13 remite a lo que al efecto disponga el gobierno y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, para los que únicamente se fijan unas breves y poco concretas directrices en el citado artículo 13". Revista de Administración Pública, núm. 174, Madrid, septiembre-diciembre (2007), p. 136.

- subjecció a l'avaluació segons els criteris d'eficàcia i eficiència, la responsabilitat per la gestió i el control de resultats en relació amb els objectius fixats.
- La determinació de les condicions de treball del personal directiu no té la consideració de matèria objecte de negociació col·lectiva.
- El personal directiu que tingui la condició de personal laboral estarà sotmès a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció<sup>34</sup>.

A part de l'article 13, també s'ha de respectar el que disposa l'article 9.2 de l'EBEP, que reserva als funcionaris la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals.

A més, també s'haurà de respectar la disposició final tercera de l'EBEP, que reforça la total incompatibilitat del personal directiu, inclòs el sotmès a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció, per al desenvolupament de qualsevol activitat privada.

La normativa bàsica sobre la figura del personal directiu és per tant suficientment oberta com per permetre models molt diferents<sup>35</sup>. En qualsevol cas, la normativa que desenvolupi les previsions de l'EBEP sobre el directiu públic haurà de tenir en compte el principi d'autonomia organitzativa de cada Administració<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> El projecte d'EBEP va preveure que el personal directiu fos en tot cas funcionari públic, però aquesta previsió, com s'ha vist, no es va recollir a la redacció final de l'article 13 de l'EBEP. S'opta per una selecció que conjugui raons de confiança (sense que tingui la consideració de personal eventual) amb la possessió de certs requisits de capacitat i mèrit.

<sup>35</sup> Parada Vázquez, R., "*Derecho del empleo público*", Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 68. segons l'autor, pel que fa a la regulació de l'EBEP del personal directiu, és certament escarida, ometent aspectes tan importants com el seu cessament.

tan importantes como su cese

<sup>36</sup> Serà cada Administració la que haurà de determinar els llocs que tindran la consideració de personal directiu i les seves funcions i tasques. La definició del perfil del lloc de directiu públic serà l'element clau per a un exitós procés de selecció o identificació de les persones que poden desenvolupar aquelles funcions i tasques directives.

En definitiva, d'acord amb Jiménez Asensio<sup>37</sup>, l'EBEP, pel que fa a la regulació del personal directiu, té llums i té ombres. Una de les llums és que permet la creació del personal directiu professional i una de les ombres és que la seva regulació és molt deficient.

### **III.2.- La legislació per a l'Administració de l'Estat (LOFAGE i Llei d'Agències Estatals).**

No va ser fins a finals de la dècada dels vuitanta quan es començà a parlar a Espanya de la modernització de l'administració pública, fruit de la influència de les tècniques del *New Public Management*

Però, com apunta Jiménez Asensio<sup>38</sup>, no es volia fer una reforma purament cosmètica, era necessari introduir la figura del directiu públic professional i responsable per la seva gestió, un directiu subjecte a avaluació d'objectius.

En aquest apartat farem referència a dues normes estatals que van preveure i regular la figura del directiu públic amb anterioritat a l'EBEP.

#### **III.2.a.- La Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat.**

La Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat (en endavant, LOFAGE), pretenia canviar el model de funció directiva existent fins aquell moment<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Jiménez Asensio, R., "Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos", Vitoria-Gasteiz, junio 2007, p. 5 i 9.

<sup>38</sup> Jiménez Asensio, R., "Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)", a *II Congreso de Gestión Pública*, Barcelona, 2006, p.9.

<sup>39</sup> L'apartat VIII de la seva exposició de motius estableix que "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."

La pretesa professionalització de la funció directiva passa per nomenar als titulars dels òrgans directius entre funcionaris que pertanyen a cossos o escales per a l'ingrés dels quals s'exigeix una titulació superior. Tal com ha indicat Jiménez Asensio<sup>40</sup>, el model de la LOFAGE segueix assentant-se sobre la confiança política, tot i que ara només es pot desplegar entre un col·lectiu concret de persones.

L'article 2.2 de la LOFAGE, disposa que l'Administració General de l'Estat, constituïda per òrgans jeràrquicament ordenats, actua amb personalitat jurídica única. Pel que fa als òrgans centrals els classifica en superiors (articles 12 a 14, els Ministres i els Secretaris d'Estat) i directius (articles 15 a 20, Subsecretaris, Secretaris Generals, Secretaris Generals Tècnics, Directors Generals i Subdirectors Generals).

Centrant-nos en els òrgans directius, ja s'ha dit que la LOFAGE pretén fer un pas endavant mitjançant l'anomenada *professionalització dels càrrecs directius de l'Administració*, que consisteix bàsicament en el fet que determinats llocs de titular d'òrgans directius s'hauran de proveir entre funcionaris públics de qualsevol administració pública que pertanyin a cossos o escales per a l'ingrés dels quals s'exigeixi titulació superior. Només en el cas dels directors generals s'admeten excepcions, sempre que així ho prevegi el decret d'estructura del departament ministerial corresponent, atenent a les característiques específiques de les funcions de la Direcció General<sup>41</sup>.

Els òrgans directius, excepte els Subdirectors Generals, tots tenen també la consideració d'alts càrrecs, a efectes de la legislació sectorial corresponent.

---

<sup>40</sup> Jiménez Asensio, R., *“Los directivos...”, op.cit.*, p.11.

<sup>41</sup> Són nombroses les sentències del Tribunal Suprem que declaren la nul·litat de les disposicions de Reials decret d'estructura departamental quan no queda prou justificat que les funcions d'una determinada Direcció General no es corresponguin amb les correlatives, en quant a preparació, experiència i contingut, assignades a funcionaris públics de qualsevol administració pública que pertanyin a cossos o escales per a l'ingrés dels quals s'exigeixi titulació superior.

Pel que fa al seu reclutament, només cal assenyalar aquí que com a criteris per al nomenament dels titulars dels òrgans directius l'article 6.10 de la LOFAGE exigeix que s'atengui a criteris de competència professional i experiència.

A més, als titulars dels òrgans directius, en el desenvolupament de les seves funcions, se'ls aplicarà la responsabilitat professional, personal i directa per la gestió desenvolupada i estaran subjectes a control i avaluació de la gestió per l'òrgan superior o directiu competent. No obstant, res diu la LOFAGE de com s'haurà d'acreditar aquesta competència professional i experiència i de com es durà a terme l'avaluació.

I, pel que fa al seu cessament, aquest queda totalment desvinculat dels resultats obtinguts en l'exercici de les seves funcions i, per tant, és lliure.

### **III.2.b.- La Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals.**

L'article 23 de la Llei 28/2006, d'agències estatals, regula la figura del directiu públic i el defineix com el que ocupa un lloc de treball que ha estat determinat com a tal atenent l'especial responsabilitat, competència tècnica i rellevància de les tasques que els siguin assignades.

L'EBEP s'ha inspirat en la regulació del personal directiu de la Llei d'agències estatals.

En relació amb la regulació del personal directiu de l'article 23 de la Llei 28/2006, destacar els següents aspectes:

- el nomenament i cessament es farà atenent a criteris de competència professional i experiència entre titulats superiors preferentment funcionaris, i mitjançant un procediment que garanteixi el mèrit, la capacitat i la publicitat;
- el personal directiu que tingui la condició de funcionari romandrà en la situació administrativa de servei actiu en el seu respectiu cos o escala, i

el que tingui caràcter laboral, en la situació que correspongui d'acord amb la legislació laboral;

- una part de la seva retribució estarà vinculada a la productivitat, d'acord amb criteris i percentatges prèviament establerts.

### ***III.3.- La regulació a l'Administració de les Comunitats Autònomes i a l'Administració Local.***

#### **III.3.a.- La regulació a l'Administració de les Comunitats Autònomes**

La regulació de la figura del directiu públic professional serà una de les tasques més importants a que hauran de fer front els legisladors autonòmics.

Cal tenir en compte que l'EBEP únicament dedica, com s'ha vist a l'apartat segon d'aquest capítol, l'article 13 a la seva regulació, fixant únicament els principis que hauran de respectar les comunitats autònomes en l'establiment del règim jurídic específic del personal directiu.

Pel que fa a la regulació del directiu públic a l'Administració de les Comunitats Autònomes únicament prendrem en consideració aquella que s'hagi dut a terme amb posterioritat a l'entrada en vigor de l'EBEP.

En aquest sentit, i per ordre cronològic, farem referència a les següents:

1. València. Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana.

La Llei de la Funció Pública Valenciana regula al Títol III el personal al servei de les administracions públiques, dedicant el capítol I al concepte i classes de personal empleat públic i el capítol II al personal directiu públic professional.

De la regulació del personal directiu per part de la llei valenciana destacarem els següents aspectes:

- Pel que fa al nomenament d'aquest personal, segons l'apartat primer de l'article 20, serà per un període màxim improrrogable de dos anys, per a la posada en funcionament de projectes, plans o programes concrets de durada determinada. Tanmateix, prèviament s'haurà d'acreditar formalment, mitjançant l'elaboració d'una memòria justificativa de caràcter econòmic i organitzatiu, la impossibilitat d'assumir a través de l'estructura orgànica i funcional existent els objectius assignats al projecte, pla o programa de que es tracti.
- Pel que fa al seu reclutament, es farà atenent als principis de mèrit i capacitat, així com a la seva idoneïtat i experiència professionals, mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència.
- En atenció a l'avaluació del personal directiu públic professional, l'article 20.5 de la llei valenciana estableix que aquest personal haurà de presentar anualment una memòria en la que donarà compte de la gestió efectuada i dels resultats aconseguits en relació amb els objectius prèviament fixats.
- El sistema retributiu d'aquest personal està integrat per dos percentatges, un 60 per cent de caràcter fix i el 40 per cent restant tindrà caràcter variable, en funció de la consecució dels objectius prèviament establerts.
- Pel que fa al règim d'incompatibilitats, el personal directiu està subjecte al mateix règim que els alts càrrecs de l'administració general de l'Estat o al que es pugui establir per l'administració de la Generalitat valenciana, sense que en cap cas això impliqui la consideració d'alt càrrec del personal directiu.
- I per últim, pel que fa al règim de les situacions administratives, estableix que el personal funcionari de carrera que sigui designat personal directiu públic professional serà declarat en situació administrativa d'excedència voluntària per prestar serveis al sector públic, i el personal laboral fix



serà declarat en situació administrativa que correspongui segons el TRLET i el conveni col·lectiu corresponent.

2. Illes Balears. Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

La Llei 7/2010 resulta d'aplicació als organismes autònoms, les entitats públiques empresarials, les societats mercantils públiques, les fundacions del sector públic i els consorcis, vinculats o dependents de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Aquesta llei estableix a l'article 22 el règim del personal directiu professional del que en podem destacar el següent:

- La seva selecció haurà d'atendre als principis de mèrit i capacitat, així com els criteris d'idoneïtat, competència professional i experiència, i es durà a terme mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i la concurrència.
- Reserva al personal directiu professional quan s'exerceixin potestats administratives.
- L'avaluació d'aquest personal es farà d'acord amb criteris d'eficàcia i eficiència, de responsabilitat per la seva gestió i de control dels resultats en relació amb els objectius fixats.
- Pel que fa al règim d'incompatibilitats, els serà d'aplicació el del personal al servei de les administracions públiques.
- Queda exclosa de la negociació col·lectiva la fixació de les condicions de treball del personal directiu.
- Per últim, pel que fa al personal directiu de caràcter laboral, d'una banda, fixa com a límit de la quantia total de la seva retribució la establerta per als directors generals en les lleis de pressupostos, i d'altra banda, exclou la possibilitat de pactar indemnitzacions a favor del treballador per desistiment unilateral de l'empresari.

3. Castella La Manxa. Llei 4/2011, de 10 de març, de l'Ocupació Pública de Castella La Manxa.

La regulació que fa la llei de l'ocupació pública de Castella La Manxa de la figura del personal directiu no ofereix grans canvis respecte a la que s'ha vist fins ara. En destaquem els següents aspectes:

- El nomenament es farà entre funcionaris de carrera del grup A de qualsevol administració pública que acreditin capacitats directives. La forma d'acreditar aquestes capacitats s'haurà d'establir reglamentàriament. Excepcionalment, es podrà designar personal directiu a persones que no tinguin la condició de funcionari, excepte si les funcions del lloc impliquen directa o indirectament la participació en l'exercici de potestats públiques.
- La seva designació serà discrecional, atindrà a principis de mèrit i capacitat i a criteris d'idoneïtat i es durà a terme mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència. Els llocs de directiu públic reservats a funcionaris de carrera es proveiran pel procediment de lliure designació.
- Pel que fa a seva avaluació, es farà periòdicament, com a mínim un cop l'any, i d'acord amb els criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per la seva gestió i control de resultats en relació amb els objectius fixats.
- Per últim, en relació amb el seu cessament, disposa que es produirà per les causes de cessament pròpies dels funcionaris, per decisió discrecional de l'òrgan que el va designar i per una avaluació negativa de la seva gestió.

#### 4. Catalunya.

Com ja s'ha vist en l'apartat primer d'aquest capítol, a Catalunya encara no s'ha aprovat una llei sobre ocupació pública que desenvolupi les previsions de l'EBEP. Cal destacar, no obstant, l'existència de materialitzacions concretes de la institucionalització de la figura del directiu públic en alguns àmbits, destaquem les següents:

- La Llei 8/2008, de 30 de juliol, de l'Institut Català de la Salut, la qual distingeix dins del personal directiu entre els càrrecs directius (consideració d'alt càrrec de la Generalitat) i el personal amb funcions de comandament (vinculat a l'Administració mitjançant un contracte laboral d'alta direcció). La selecció d'aquests llocs de comandament es realitza mitjançant convocatòria pública, d'acord amb els principis de publicitat, objectivitat, mèrit i capacitat.
- La Llei 9/2009, de 30 de juny, de política industrial, al títol III, capítol II, crea l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana, entitat de dret públic de la Generalitat de Catalunya, sotmesa al dret privat, que s'adscriu al departament competent en matèria d'indústria. En la seva exposició de motius es posa de manifest la voluntat de dur a terme la configuració d'un personal directiu professional. A aquest efecte, l'article 39 estableix que seran els Estatuts de l'Agència els quals determinaran el règim d'aquest personal directiu, sempre d'acord amb els criteris establerts en la Llei de Política Industrial, i entre els que podem destacar-ne els següents: tindrà lloc un procediment previ de caràcter selectiu a la designació, que es regirà pels principis de mèrit, capacitat, idoneïtat, publicitat i concurrència; el personal directiu de primer nivell tindrà la consideració de personal laboral d'alta direcció; avaluació per la seva gestió; una part de les seves retribucions serà variable; i el cessament només es podrà produir com a conseqüència de la finalització del període pel qual fou nomenat o per haver obtingut resultats insuficients en la gestió.

La concreció d'aquest règim jurídic s'ha fet a del Decret 51/2010, de 6 d'abril, d'aprovació dels Estatuts de l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana que dedica el seu article 35 al personal directiu professional. D'aquesta regulació cal destacar:

- ✓ els llocs de treball ocupats per personal directiu de primer nivell i de màxima responsabilitat dins l'estructura administrativa i organitzativa

de l'Agència tenen caràcter de llocs reservats a personal directiu professional.

- ✓ el nombre de llocs de personal directiu de primer nivell i de màxima responsabilitat dins l'estructura administrativa i organitzativa de l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana reservats a personal directiu professional no pot ser superior a vuit.
  - ✓ el Reglament d'organització i règim intern ha d'establir el perfil de competències requerit per al desenvolupament satisfactori de les tasques pròpies de cada lloc directiu professional.
  - ✓ el seu nomenament es regirà pels principis de mèrit i capacitat i pel criteri d'idoneïtat i ha de dur-se a terme a través d'un procediment que garanteixi la publicitat i lliure concurrència. El procés de designació ha de tenir en compte les competències professionals dels candidats, així com la seva experiència i les seves aptituds.
  - ✓ està sotmès a avaluació d'acord amb els criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per a la gestió i control de resultats, en relació amb els objectius que li hagin estat fixats a partir del contracte de gestió.
- I, finalment, el tercer cas ve representat per la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, que fa una aposta per a la determinació del règim jurídic del personal directiu docent. L'article 116 del citat text legal remet a un reglament del Govern l'establiment dels criteris i el procediment de designació d'aquest personal, així com els efectes que ha de tenir sobre la carrera professional d'aquests funcionaris. I avaluació, d'acord amb els principis d'eficàcia, eficiència i responsabilitat; així com de control, de conformitat amb els objectius i els recursos assignats. Aquesta remissió al reglament s'ha materialitzat amb el Decret 155/2010, de 2 de novembre, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent, que al seu capítol tercer regula la selecció, nomenament, renovació i cessament del director o directora dels centres educatius públics. De la regulació del Decret 155/2010 en destacarem el següent: el nomenament es farà per un període de quatre anys, renovable per quatre períodes més en funció del resultat de l'avaluació, i entre funcionaris de carrera que reuneixin uns determinats requisits; el

seu cessament es produeix per finalització del període de nomenament, per renúncia motivada, per incapacitat física o psíquica sobrevinguda o per revocació motivada del nomenament; la selecció s'efectua mitjançant concurs de mèrits, d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.

### **III.3.b.- La regulació del directiu públic a l'Administració Local catalana**

La regulació del personal directiu a l'Administració Local es troba a diverses normes, tan estatals com autonòmiques, però també en aquelles que sorgeixen de la potestat reglamentària de les entitats locals.

La norma estatal de referència és l'EBEP que, com ja s'ha vist en l'apartat dedicat a aquesta norma, és d'aplicació també a les administracions de les entitats locals.

La funció directiva local té unes característiques específiques, la major part de les funcions directives o gerencials són assumides pels càrrecs electes, sobretot als municipis de règim comú (en contraposició als municipis de gran població) on l'Alcalde no pot delegar competències en el personal directiu.

Com a norma estatal també cal tenir en compte la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant, LBRL), concretament el Títol X ("Règim d'organització dels municipis de gran població") que va ser afegit per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, que en el seu article 130.3 disposa que el nomenament dels titulars d'alguns dels seus òrgans directius (coordinadors generals i directors generals) es farà entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les Comunitats Autònomes, de les Entitats Locals o funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, als que s'exigeixi per al seu ingrés titulació superior (en idèntics termes que la LOFAGE), excepte que el Ple, atenent a les característiques específiques del lloc, permeti que el seu titular no tingui la

condició de funcionari. En aquest últim cas, el nomenament haurà de ser motivat i d'acord amb criteris de competència professional i experiència en el desenvolupament de llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada.

Al marge d'entitats locals com Barcelona, que disposen d'un règim específic per aquest tipus de personal, i també dels municipis de gran població (article 130.3 LBRL), la resta d'entitats locals, vehiculen el reclutament del personal directiu a través del seu nomenament com a personal eventual, del contracte laboral d'alta direcció o a través de les situacions administratives de serveis especials o de servei actiu<sup>42</sup>.

El personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal, tradicionalment, havia exercit funcions directives o gerencials. Es podria dir que la LBRL, va incidir de forma indirecta en la configuració del directiu públic, mitjançant la limitació de les funcions del personal amb habilitació de caràcter estatal al seu 92 (derogat per l'EBEP, que estableix el règim jurídic d'aquests funcionaris a la Disposició Addicional segona).

Pel que fa a la normativa catalana sobre la funció directiva local, s'ha de fer referència al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (en endavant, TRLMRLC), que en el seu article 306 regula el personal directiu. Aquest precepte disposa que la designació del personal directiu haurà de recaure en persones amb la titulació, l'aptitud i les condicions específiques que s'exigeixen als funcionaris que poden ocupar aquests llocs. Però, la diferència essencial entre el personal directiu de l'article 306 del TRLMRLC i el previst a l'article 13 de l'EBEP, és que, tal com preveu l'apartat 4 de l'article 306, aquest personal tindrà la consideració de funcionari eventual. descarta considerar al personal directiu com un tipus d'empleat públic, entre els que es troba el personal eventual.

---

<sup>42</sup> Jiménez Asensio, R., *"El personal directiu a l'Administració Local"*, Barcelona: CEMICAL, 2009, p. 38. La reforma de la LBRL de 2003 va incloure un nou article, 85 bis, que, paradoxalment, sí que preveia determinats requisits per ser nomenat directiu local d'organismes autònoms i entitats públiques empresarials, i aquesta regulació també és d'aplicació als municipis de règim comú.

A aquesta normativa estatal i autonòmica, s'haurà de sumar la que resulti de l'exercici de la potestat autoorganitzativa de les corporacions locals, que haurà de respectar en tot cas els principis bàsics del directiu públic que estableix l'article 13 de l'EBEP.

#### **III.4.- Bibliografia**

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

Jiménez Asensio, R., "*Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos*", Vitoria-Gasteiz, junio 2007.

Jiménez Asensio, R., "*El personal directivo a l'Administració Local*", Barcelona: CEMICAL, 2009.

Martín Rebollo, L., "*El estatuto del empleado público: un Godot que no ha llegado*", *Revista de Administración Pública*, núm. 174, Madrid, septiembre-diciembre (2007), p.129-159.

Palomar Olmeda, A., "*Pautas para el diseño de un Estatuto de Directivo Público en el marco de las administraciones convencionales*", a *I Congreso català de Gestión Pública*, Barcelona, setembre 2002.

Parada Vázquez, R., "*Derecho del empleo público*", Marcial Pons, Madrid, 2007.

## **IV.- DESENVOLUPAMENT I AVALUACIÓ DE LA TASCA DEL DIRECTIU. DRETS I DEURES.**

### ***IV.1.-Introducció. La noció de directiu. El model que proposem.***

Abans de desenvolupar aquest apartat, ens acostarem des de diversos punts de vista a la noció de directiu. Ja hem fet això a altres parts del treball, però és necessari fer-ho un cop més de cara a ordenar els drets i deures de les persones que exerceixen la funció directiva.

La primera forma d'enfrontar-s'hi és la definició en negatiu: el directiu no té les característiques de l'autoritat política. Aquesta es basa en la legitimació democràtica directa o bé de segons o posteriors graus, sense exigències de professionalitat ni de coneixements tècnics. En conseqüència, precisa d'un equip de professionals que prepari i executi les seves decisions. El gruix d'aquest personal són els funcionaris públics, que veurem ben aviat. Però, abans, cal precisar que els llocs assignats a directius públics inclouen una certa confiança política. Si féssim una hipotètica "anàlisi química", trobaríem rastres de discrecionalitat política dins d'un líquid on predominen la professionalitat i formació acreditada.

Tornem ara als funcionaris públics. L'art. 103. 3 de la Constitució disposa que *"la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades para el ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para el ejercicio de sus funciones"*. Com veiem, per tant, una funció pública vinculada a la idea d'imparcialitat i, per tant, d'estabilitat. Ara bé, és cert que els funcionaris públics podrien assumir les funcions directives (que dibuixarem després). El que ha fet normalment el legislador espanyol és permetre que, a més dels funcionaris, altres professionals poguessin exercir la funció directiva (aquesta ha estat la possibilitat legal, per exemple, en el cas dels Directors Generals de



l'Administració estatal encara que, a la pràctica, l'àmplia majoria tinguessin com a origen la funció pública)<sup>43</sup>.

En realitat, la reflexió sobre els llocs amb funcions directives ja neix l'any 1964, amb la Llei de Funcionaris Civils de l'Estat, i la consciència de que els funcionaris –per la seva tradició, formació i tasques- no estaven en condicions d'exercir normalment “la direcció”. Per aquest motiu, s'exigia un “diploma directiu”. És a dir, el funcionari pot accedir a la “direcció”, però, per a fer aquest pas, hauria d'exhibir una trajectòria o una formació específicament orientada a la consecució d'objectius, la conducció d'equips, etc.

Per últim, tanquem aquesta recerca en negatiu de la funció directiva amb una referència al personal eventual. Aquest és de lliure nomenament i cessament i no s'exigeix una carrera professional prèvia. Queda exclòs del nostre treball perquè no es situa en la línia de comandament jeràrquic i no efectua tasques de direcció, sinó de consell o assessorament personalitzat. No obstant, és cert que una patologia típica de la manca de regulació de la funció directiva ha estat l'ús de la categoria del personal eventual per a donar entrada a autèntics directius, que prenen decisions molt allunyades de la mera confiança o assessorament especial<sup>44</sup>.

Per tant, el directiu no és ni autoritat política, ni ocupa les places destinades a funcionaris públics ni té les característiques del personal eventual. Un cop fet aquest acostament negatiu, cal passar a un de positiu. Aquesta llum positiva ens ve inicialment de la ciència política. A una altra part del treball hem vist que poden ser qualificats com a directius les persones que, per sota de

---

<sup>43</sup> L'art. 22.2 de la Llei 7/2010, de 27 de març, de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, distingeix entre personal directiu professional de:

- Els ens del sector públic instrumental.
- Les entitats de Dret Públic.

En el primer cas, el personal estarà sotmès a la relació laboral especial d'alta direcció. En el segon cas, es tracta d'un personal que ha de tenir la condició de funcionari públic si té atribuïdes “funcions que impliquin la participació en l'exercici de potestats administratives”.

<sup>44</sup> Aquesta opció ha estat especialment emprada a l'Administració Local.

l'autoritat política, porten a terme tasques de direcció estratègica, gestió de l'entorn i gestió operativa<sup>45</sup>.

Si mirem el Dret positiu espanyol, aquestes tasques directives es donarien, clarament, als subsecretaris, als directors generals i als secretaris generals tècnics de l'Administració estatal. Hi hauria alguns elements parcials, també, als Subdirectors i a altres autoritats peculiars, com els directors de centres públics d'ensenyament. Aquest esquema seria trasplantable a les Comunitats Autònomes i, amb les lògiques variacions, als ens locals (on apareixerien els gerents i observariem alguns aspectes directius en els funcionaris locals amb habilitació de caràcter nacional).

Ja tenim, per tant, una visió negativa de la noció de directiu públic i una visió positiva. Amb aquestes notes, podem entrar ara en el camp de lliure configuració assignat al legislador, ja que, d'acord amb l'art. 13.1 EBEP, serà la legislació i la normativa aplicable a cada Administració la que defineixi la funció directiva (es tracta, per tant, d'una definició tautològica)<sup>46</sup>. Aquesta definició no

---

<sup>45</sup> En el Dret laboral trobem la següent definició, a l'art. 1.2 del Reial Decret 1382/1985, d'1 d'agost, pel qual es regula la relació laboral de caràcter especial del personal d'Alta Direcció, que disposa que "Se considera personal de alta dirección a aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la Empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la Entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad".

L'art. 22.1 de la Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, considera que poden ser exercides per personal directiu professional les funcions de direcció tècnica, programació, coordinació, impuls i avaluació de les actuacions del pròpies del sector públic instrumental.

<sup>46</sup> Per últim, ens referirem als problemes que planteja la denominada "reserva en favor dels funcionaris públics". És a dir, l'EBEP ha seguit el corrent doctrinal que considera que existeix una sèrie de funcions pròpies dels funcionaris públics i que només poden ser assumides per persones amb aquesta qualificació professional. Comencem pel primer i principal precepte en aquest sentit:

*"En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca".*

No és fàcil interpretar aquest article. La concreció vindrà de les lleis de desenvolupament de l'EBEP i també de la jurisprudència (que haurà de concretar, cas per cas, què són "interessos generals" i "potestats públiques"). Ara bé, nosaltres entenem que no tindria sentit emprar aquest precepte com a baluard contra la possibilitat d'una funció directiva a la qual poguessin accedir funcionaris públics i altres professionals. És a dir, la funció directiva

serà fàcil i, fins i tot, generarà tensions a l'aparell burocràtic, ja que redefineix les posicions dels llocs de provisió política i dels llocs de provisió funcional (Jiménez Asensio, p.18).

En definitiva, el nostre model de funció directiva té els següent trets:

-Obert a funcionaris públics i també a altres professionals amb formació directiva<sup>47</sup>.

---

implica un mínim grau de confiança política, cosa que permet que siguin exercides per persones que no són funcionaris públics.

En realitat, aquest article (i altres similars que reserven certes missions al funcionari públic) no ens afecta, ja que el directiu no és un empleat públic i aquest precepte descriu les funcions que se li assignen als funcionaris, dintre dels empleats. És a dir, els empleats públics es classifiquen en:

-Funcionaris de carrera: relació estatutària regulada pel Dret Administratiu i desenvolupament de serveis professionals retribuïts de caràcter permanent. Se'ls assignen funcions que impliquen la participació en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals.

-Funcionaris interins: desenvolupen funcions pròpies dels funcionaris en determinades circumstàncies (places vacants no cobertes, substitució de titulars, etc.).

-Personal laboral: en virtut de contracte de treball formalitzat per escrit, presten serveis retribuïts per les Administracions Públiques.

-Personal eventual: només realitza funcions de confiança o assessorament especial.

En el marc d'aquest llistat, el que procura l'art. 9.2 EBEP és reservar unes funcions concretes al funcionari públic. Però no té aplicació al personal directiu, que ja no forma part dels empleats públics i que és una opció facultativa del Govern central i dels òrgans de govern de les Comunitats Autònomes. En conseqüència, l'art. 9.2 EBEP es mou en un camp material diferent al de la funció directiva. És una regla que ha de respectar-se en la distribució de llocs per a empleats públics, però que no afecta la configuració dels directius que poden fer els executius estatal i autonòmics. No obstant, és cert que alguns autors sí situen els directius dins del llistat de funcionaris públics (per exemple, Palomar), però no extreuen d'això conseqüències d'impedir l'accés dels no funcionaris a la direcció.

D'altra banda, algunes lleis autonòmiques entenen que si el lloc de treball directiu inclou "funcions que impliquin la participació en l'exercici de potestats administratives", ha de ser cobert per funcionaris públics. És l'opció de l'art. 22.2 de la Llei 7/2010, de 27 de març, de la Funció Pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Entenem, però, que seguir aquesta línia afegirà complicacions enormes a la regulació de la funció directiva, ja que caldrà determinar en cada cas si el lloc és de "directius funcionaris" o si està obert a altres professionals.

<sup>47</sup> En aquest sentit, considerem que és excessivament restrictiva la previsió de la Llei 4/2011, de 10 de març, d'Ocupació Pública de Castella-La Manxa, segons la qual (art. 14.1):

"1. Para ser designado personal directivo profesional es necesario tener la condición de personal funcionario de carrera del grupo A de cualquier Administración pública y acreditar capacidades directivas en la forma que se determine reglamentariamente.

-Professionalitzat, ja que en el nomenament i en el cessament predominen els elements de valoració objectiva. Ja veurem els casos – determinats i reduïts- als quals la confiança política també juga un paper (en concret, quan cessa l'autoritat política que va nomenar o a la qual serveix el directiu).

#### **IV.1.a.-Drets que comparteix amb els empleats públics.**

El directiu –és a dir, la persona que exerceix funcions directives- compartirà normalment alguns drets amb els empleats públics (recordem que el directiu públic no s'inclou dins del llistat dels empleats públics establert per l'art. 8 de l'EBEP).

En primer lloc<sup>48</sup>, hem d'admetre un dret elemental de desenvolupament de les funcions pròpies de la seva condició professional (art. 14 b)EBEP). No obstant, ja veurem després que això no implica automàticament situar-se en una carrera o progressió regulada, ja que el legislador pot optar perfectament per “directius al marge de la carrera professional”. És una solució millorable, però perfectament admissible.

Un segon dret bàsic és el dret a la defensa jurídica i protecció de l'Administració Pública. El directiu no és un *outsider* situat de forma estranya a l'Administració. Per tant, al nostre entendre, ha de gaudir del dret a que els serveis jurídics de la seva Administració actuïn en defensa seva en

---

Excepcionalmente, si una Administración no dispone de personal funcionario con la competencia necesaria para el desempeño de determinadas funciones directivas y siempre que estas no impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, pueden ser designadas personal directivo profesional personas que no tengan la condición de personal funcionario, siempre que así se prevea en la correspondiente relación de puestos de trabajo, se reúnan los requisitos exigidos para el desempeño del puesto directivo y se acrediten capacidades directivas en la forma que se determine reglamentariamente.”

<sup>48</sup> Seguim bàsicament el llistat configurat per Sánchez Morón (pp. 203 i ss.).

procediments judicials que tinguin per objecte actuacions realitzades en exercici de les seves funcions i sempre que aquest exercici hagi estat legítim.

Un altre bloc de drets elementals del professional que exerceix la funció directiva està constituït pel dret a la intimitat i orientació sexual i a la pròpia imatge i dignitat en el treball. Aquests drets poden tenir àmbits molt difusos, però la posició “menys protegida” del directiu en relació al funcionari públic no li treu el dret a la pròpia imatge<sup>49</sup> i dignitat en el treball. Ara bé, la responsabilitat política per les seves actuacions recau de forma principal i primària en l'autoritat que els va nomenar o a la qual serveixen (com veurem després, proposem que el cessament d'aquestes també pot implicar el cessament del directiu).

Un altre dret compartit amb la resta d'empleats públics és el dret a les prestacions de la Seguretat Social corresponents al règim que els sigui d'aplicació. També hem de consignar el dret a la lliure associació professional o sindicació<sup>50</sup>. En la mateixa línia, el dret de vaga també seria admissible (encara que el seu exercici pot afectar el seu rendiment i objectius).

#### **IV.1.b.-Drets que tenen una modulació pròpia respecte als empleats públics.**

Veurem ara els drets on es manifesta clarament la peculiaritat de la funció directiva i que es diferencien en la seva configuració dels atribuïts als empleats públics. És un camp obert a una certa experimentació (amb els límits derivats de la llei i de la reglamentació que s'estableixi). Així, l'art. 13.4 de l'EBEP preveu que la determinació de les condicions d'ocupació del personal

---

<sup>49</sup> Aquest és un problema important, perquè la vulnerabilitat pública de les autoritats polítiques es reflecteix de forma indirecta en els directius.

<sup>50</sup> És cert que aquesta afiliació pot generar desconfiança política. Encara que, de dubtosa constitucionalitat, seria interessant plantejar *in abstracto* la presència de clàusules de no sindicació, com les que existeixen –amb base constitucional- per a determinats funcionaris. Per a entendre'ns, el directiu ocupa una posició “patronal i l'ordenament ha d'adequar-se a aquesta realitat.

directiu no tenen la consideració de matèria objecte de negociació col·lectiva. Per tant, sense la pressió d'aquest jou, l'acte administratiu regulador del nomenament o el contracte laboral d'alta direcció<sup>51</sup> poden tenir certa creativitat.

Per part nostra, considerem que hem d'aplicar l'EBEP si el dret o deure es correspon amb la naturalesa legal de la funció directiva. Al meu entendre, això seria possible encara que no hagués remissió expressa. En altres casos, el contracte o l'acte administratiu regulador podria establir una exclusió expressa de la legislació de funció pública.

Examinant ja el llistat concret de drets, hem de precisar que el personal directiu no gaudeix del dret a la inamobilitat. Aquest dret opera com a garantia per a assegurar la imparcialitat de la funció pública. En conseqüència, no és predicable del directiu. Però, tampoc defensem el lliure cessament immotivat. Aquest només seria possible si cessa l'autoritat que els va nomenar o a la qual serveixen o bé si es donen circumstàncies objectives mesurables (bàsicament, l'incompliment d'objectius).

El directiu té un dret i un deure de ser avaluat. En efecte, segons l'art. 13.3 de l'EBEP:

*“El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad en su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.”*

Hem de dir que aquesta avaluació no equival a l'examen del rendiment dels funcionaris públics sinó que, com veurem a una altra part del treball, es basa en altres paràmetres. A més, el directiu ha de tenir un cert control i

---

<sup>51</sup> En efecte, l'EBEP ja ha indicat una possible opció: si el personal directiu reuneix la condició de personal laboral, estarà sotmès a la relació laboral especial d'alta direcció. És a dir, els seus drets i obligacions es regularan per la voluntat de les parts i les altres normes de la legislació laboral comuna s'aplicaran per remissió expressa. Encara que, a una altra part del treball, critiquem l'aplicació mecànica del RD 1382/1985, cal reconèixer que té al seu favor la seva simplicitat i una experiència pràctica d'aplicació reiterada per diverses administracions.

influència sobre els resultats i objectius assignats<sup>52</sup>. L'avaluació tindrà efectes en la retribució i en la seva renovació o cessament. Fins i tot, la norma o l'acte administratiu regulador o el contracte podrien preveure que l'avaluació influeixi en la quantia de la indemnització en cas de cessament. Les fórmules d'avaluació poden ser diverses i confluiran en una acte administratiu final que inclogui la valoració definitiva<sup>53</sup>. Aquí pot estar un dels talons d'Aquilles del sistema, si s'acaba invertint una gran part del temps i dels recursos disponibles en l'avaluació i en la seva posterior impugnació.

Encara que ho matisarem després, no existeix un dret a la progressió en la carrera professional ni una promoció interna. Si el directiu és un funcionari públic, passarà normalment a la situació d'excedència especial<sup>54</sup>. Si forma part del personal laboral de l'Administració, se suspendrà la relació laboral prèvia i, si es tracta de personal aliè a l'ens públic, ens haurem de remetre a la legislació laboral general.

Aquest darrer supòsit és un dels més delicats, ja que el directiu podria retornar a un lloc de treball en el sector privat en cas de cessament (cessament que, fins i tot, podria ser pactat prèviament). En aquest cas, però, podria quedar afectat per la normativa d'incompatibilitats posteriors al desenvolupament del lloc de treball directiu en el sector públic. Aquest és un dels temes més espinosos que haurà d'afrontar la regulació del directiu professional. Una normativa massa laxa posa en perill l'interès públic i una regulació molt estricta podria allunyar de la direcció pública els professionals més competents. De tota manera, com a conclusió general, si tenim en compte les funcions assignades als directius, se'ls haurà d'aplicar la normativa que impedeix els alts càrrecs

---

<sup>52</sup> En aquest sentit, és molt precís el primer incís de l'art. 14.3 de la Llei 4/2011, de 10 de març, d'Ocupació Pública de Castella-La Manxa, segons el qual "el personal directivo profesional está sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados". El segon i darrer incís del precepte afegeix que "dicha evaluación debe ser periódica y, como mínimo, anual".

<sup>53</sup> La Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana, preveu una avaluació consistent en una memòria, que donarà compte de la gestió efectuada i dels resultats aconseguits en relació amb els objectius prèviament fixats.

<sup>54</sup> La Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, preveu que el personal funcionari de carrera que sigui designat personal directiu professional serà declarat en situació administrativa d'excedència voluntària per a prestar serveis al sector públic.

treballar en el sector amb el qual han tingut relació des de la seva posició pública.

Abans d'entrar en el decisiu terreny de la retribució, ens hem de plantejar la qüestió d'una hipotètica carrera directiva professional amb superació de diferents esglaons que van millorant l'estatus i consideració del directiu. Salvador Serna –a una altra part d'aquest treball- aposta per la possibilitat de que la Llei introdueixi certes opcions de progressió i mobilitat. La idea és atractiva i mereix algun comentari. Per exemple, es podrien preveure dos o tres graons basats en els anys sumats en exercici de la funció directiva professional a diverses administracions. Això es podria combinar amb la superació de cursos de formació directiva especialitzats, ja fos a les universitats públiques o bé a les escoles acreditades.

L'anterior paràgraf ens connecta amb una altra qüestió, relacionada amb la formació i l'aprenentatge. Encara que l'avaluació sol vincular-se a la retribució i a la permanència o cessament, Salvador Serna ens avisa de que això seria una opció massa estreta i mecànica. El procés d'avaluació pot detectar necessitats formatives i el contracte o l'acte regulador del nomenament del directiu podrien preveure accions educatives complementàries de la feina del directiu. Fins i tot, podrien quedar dins de la retribució el pagament de matrícules de cursos o de serveis d'assessorament o la previsió d'un temps d'autoformació. Això encaixaria perfectament en la visió de carrera directiva progressiva que hem plantejat abans.

Per últim, hem de referir-nos al dret a la retribució. Aquesta serà determinada lliurement per l'acte administratiu regulador o pel contracte que regula la relació laboral de caràcter especial. No obstant, el lògic és que la legislació aplicable a cada Administració estableixi una quantia màxima. Això es pot fer per previsió d'una determinada quantitat als pressupostos de l'Administració o bé estipulant un determinat percentatge en relació amb la



massa salarial dels empleats públics o en relació amb la màxima retribució funcional o d'autoritats polítiques<sup>55</sup>.

Salvador Serna ha proposat un complement retributiu variable que estaria al voltant del 20% de la massa salarial bruta del directiu<sup>56</sup>. D'aquesta manera, assegurem un important element de motivació. A més, allunyem el directiu d'una de les lloses que pesen sobre la dedicació política (els ingressos estables i inamovibles).

No obstant, crec que es podria ser més agosarat i anar fins i tot a un predomini quantitatiu de la retribució variable associada a objectius en el nou directiu professional. No es tracta d'assumir el somni de la nova gestió privada conegut col·loquialment com a "tot variable", sinó d'utilitzar la figura del directiu com a "sacsejador de l'estructura administrativa". És a dir, algú amb un perfil molt actiu que compensi la prudència i equilibri propis de l'autoritat política i l'estabilitat i necessàries rutines del funcionari públic.

#### **IV.1.c.-Deures.**

El primer deure és, lògicament, el de respecte a la Constitució i subjecció a l'ordenament jurídic. Pel que fa a la imparcialitat, neutralitat i objectivitat, ha de matisar-se, ja que aquests deures seran acomplerts en la mateixa mesura en què són respectats per les autoritats polítiques (a diferència dels funcionaris públics, on el dret ha d'interpretar-se estrictament). També haurà de respectar el deure d'integritat i, per tant, l'obligació d'abstenció en assumptes en què el

---

<sup>55</sup> Així, per exemple, el segon incís de l'art. 22.5 de la Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears precisa que "el límite de la cuantía total de las retribuciones que, pro cualquier concepto, ha de percibir el personal directivo profesional de naturaleza laboral no puede exceder de la retribución íntegra anual establecida para los directores generales en las respectivas Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares".

<sup>56</sup> La Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, preveu una part fixa d'un 60% i una de variable d'un 40% a la retribució, en funció dels objectius prèviament establerts.

directiu públic tingui un interès personal<sup>57</sup>. El directiu té també un deure d'obediència a les autoritats a les quals serveix.

Cal apuntar també el deure d'acomplir amb diligència les funcions del seu càrrec. En aquest sentit, el directiu té una obligació d'activitat, però els resultats incideixen en la seva retribució i poden afectar la seva renovació o cessament. Pel que fa als deures de lleialtat i bona fe i de secret i discreció, no hi ha grans variacions respecte als empleats públics. El deure de secret és aquí especialment rellevant.

Per últim, hem de referir-nos al règim d'incompatibilitats. La naturalesa de la funció directiva determina la dedicació exclusiva a la seva tasca, amb l'excepció de l'administració del seu patrimoni (si no interfereix en la seva actuació). Caldrà aplicar aquí la legislació sobre incompatibilitats i prohibicions d'alts càrrecs<sup>58</sup>.

#### **IV.2.-Cessament.**

La professionalització del directiu implica una objectivació de la permanència en el seu càrrec<sup>59</sup>. La persona que exerceix la funció directiva ofereix una mínima part de confiança política i una part molt més rellevant de

---

<sup>57</sup> Caldrà tenir aquí en compte les previsions penals en matèria de tràfic d'influències.

<sup>58</sup> La Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, preveu que s'apliqui el règim dels alts càrrecs de l'Administració estatal o el que es pugui establir per a l'Administració de la Generalitat valenciana (sense que això impliqui en cap cas la consideració d'alt càrrec del personal directiu). No obstant, la Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, preveu l'aplicació al personal directiu professional del règim d'incompatibilitats del personal al servei de les Administracions Públiques (cal precisar, però, que aquesta Llei només té com a camp d'aplicació l'Administració instrumental de les Illes Balears, però no l'Administració matriu autonòmica).

<sup>59</sup> Si no, no tindria sentit la previsió, per exemple, de l'art. 23 de la Llei 28/2006, d'agències estatals, que preveu el nomenament del personal directiu "atenent l'especial responsabilitat, competència tècnica i rellevància de les tasques que els siguin assignades". El que es tracta, precisament, és de superar els possibles perills que han apuntat els crítics amb la figura. En concret, Parada (412) considera que la funció directiva podria ser un camp adobat per al clientelisme polític.

professionalitat. En conseqüència, ha de ser aquesta part la que determini principalment la seva continuïtat. Aquest és el repte principal del legislador. Un repte que cal salvar si volem professionalitzar efectivament la funció directiva. Només així podem respondre a la fonamentada crítica del sector clàssic contrari a la configuració d'una funció directiva. Així, per exemple, Morell Ocaña (pp. 88 i ss.) considera que tant els supòsits de lliure designació entre funcionaris com l'aparició de directius al marge de la funció pública constitueixen una marginació del mèrit i un reforçament de les nocions de confiança, lleialtat i adhesió personal<sup>60</sup>. En definitiva, la *fidelitas* destruiria els equilibris que l'ordenació administrativa i laboral havien imposat a les organitzacions.

L'ideal és que el cessament del directiu només s'articuli sobre causes objectives i, a més, tingui un caràcter motivat. Ara bé, hem d'admetre que la confiança política podria jugar en el següent supòsit. Ens referim al cessament de l'autoritat que va nomenar el directiu o a la qual serveixen. No és un cessament obligat, sinó que queda en mans del nou titular. Per a la resta de casos, caldrà justificar la concurrència de causes objectives de cessament (especialment, manca d'obtenció de resultats o d'objectius, però també la hipòtesi d'il·legalitats administratives o penals).

L'anterior esquema ja ha estat suggerit pel legislador en el RDAD, que preveu que l'alt directiu podrà extingir el contracte especial amb dret a les indemnitzacions pactades en cas de "*sucesión de Empresa o cambio importante en la titularidad de la misma, que tenga por efecto una renovación de sus órganos rectores o en el contenido y planteamiento de su actividad principal, siempre que la extinción [solicitada por el directivo] se produzca dentro de los tres meses siguientes a la producción de tales cambios*".

És cert que el Dret positiu només estableix aquest model en algun cas excepcional<sup>61</sup>. Els legisladors que s'han atrevit amb la qüestió han preferit

---

<sup>60</sup> Morell Ocaña arriba a parlar d'una espècie de "nova Edat Mitjana" (p. 87).

<sup>61</sup> En concret, la Llei catalana 9/2009, de 30 de juny, de política industrial, preveu al seu art. 39 f) que el personal directiu de l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana, "llevat de les

guardar-se sempre la carta del cessament discrecional de l'autoritat política (encara que s'hagin acomplert els objectius fixats).

Dit això, les conseqüències de la classe de cessament han de ser molt diferents. Un cessament basat en causes objectives hauria de comportar les indemnitzacions previstes a l'acte administratiu regulador o al contracte<sup>62</sup>. En el cas extrem de màxima passivitat o manca de laboriositat, s'acostarien a la quantitat de zero.

Ara bé, si l'extinció és produït per canvi en l'autoritat política (i aquesta no volgués mantenir el mateix directiu), caldria una indemnització objectiva i fixa, pactada en el contracte, prevista en l'acte regulador o fixada per la Llei d'acord amb paràmetres preestablerts (per exemple, la que estableix l'art. 11.1 del RD 1382/1985, que és de set dies de salari en metàl·lic per any de servei, amb el límit de sis mensualitats).

Cal afegir, però, que la qüestió de la indemnització demana alguna precisió més. La indemnització és una de les claus de la professionalització del directiu, ja que serà difícil atreure els millors gestors si aquest aspecte no està regulat de forma clara. No obstant, entenem que no tindria sentit articular una indemnització si el directiu ha accedit al seu lloc des d'una excedència voluntària especial a la funció pública. En aquest cas, l'ordenament ja li proporciona prou protecció i continuïtat de la seva carrera professional<sup>63</sup>.

Per últim, ens referirem al procediment de cessament del directiu. En principi, no reclama cap especificitat i ha de basar-se en causes objectives.

---

excepcions reconegudes per aquesta llei i de les que determinin els estatuts, només pot ésser cessat per la finalització del període pel qual ha estat nomenat o, si s'escau, perquè ha obtingut resultats insuficients en la gestió, determinats per una avaluació negativa”.

<sup>62</sup> PARADA (p. 413) considera que, efectivament, els directius –tal com es preveuen, per exemple- a la Llei d'Agències estatal, tenen prevista una indemnització en cas de cessament i que aquesta pot estar prevista al contracte d'alta direcció o a l'acte de nomenament.

<sup>63</sup> En conseqüència, no ens semblen encertades les previsions de l'art. 22.6 de la Llei 7/2010, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, segons el qual en els contractes que se subscriuguin amb el personal directiu professional de naturalesa laboral no es poden pactar indemnitzacions a favor del treballador per desistiment unilateral de l'empresari.

L'autoritat que l'acordi ha de basar-se en la motivació que li subministrin els informes que lliurement encarregarà. Sense dubte, tindran un gran paper a la pràctica els informes elaborats per especialistes interns o externs de l'Administració, sempre que puguin determinar amb precisió fins a quin punt s'han complert els objectius o quin resultat ha aconseguit la feina del directiu<sup>64</sup>.

En cas d'actuacions il·legals, serà suficient deixar constància dels acords dels òrgans competents per a la instrucció i resolució d'expedients sancionadors.

### **IV.3.- Bibliografia**

Jiménez Asensio, R.: "La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España", en Jiménez Asensio, R., Villoria, M. Y Morell Ocaña, L.: *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Editorial Civitas, SA, Madrid, 1994.

Palomar Olmeda, A.: *La dirección pública profesional en España*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 2009 (pp. 15-64).

Palomar Olmeda, A.: *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, Madrid, 2011.

Parada Vázquez, R. : *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 2007 (20ª ed.).

Sánchez Morón, M.: *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 5ªed.

---

<sup>64</sup> El Tribunal Suprem, en Sentència de la Sala Tercera de 3 de setembre del 2010 i en altres, ja ha emprat aquest criteri en un àmbit molt proper. Es tractava de determinar la validesa dels Reials Decrets que nomenaven persones que no tenien la condició de funcionaris públics per a ocupar Direccions Generals, Secretaries Generals Tècniques o llocs de Subsecretari. Segons la LOFAGE, la possibilitat de que les Direccions Generals fossin ocupades per els persones indicades era excepcional i calia motivar-la. Aquesta és la motivació que examina el Tribunal Suprem. Analitza, per exemple, si el càrrec ha d'exercir les "actividades propias del normal giro o tráfico administrativo", si es tracta de tasques molt vinculades a l'evolució de sectors econòmics privats, etc. Així, cas per cas, es va precisant si la justificació escrita en el Decret de nomenament és o no suficient.

## V.- RECLUTAMENT I SELECCIÓ O DESIGNACIÓ DEL DIRECTIU PÚBLIC PROFESSIONAL

### V.1. Introducció

L'art. 13.2 de l'EBEP, estableix que la designació dels directius públics ha de ser per raó de mèrit, capacitat i criteris d'idoneïtat mitjançant processos que garanteixin la publicitat i la concurrència.

Però, no cal oblidar també que el desenvolupament d'aquest precepte haurà de tenir en compte que el personal directiu estarà subjecte a una avaluació posterior de la seva gestió en base als criteris d'eficàcia, eficiència, responsabilitat i control de resultats obtinguts i prefixats.

És evident que ha d'haver una coordinació entre el directiu públic i les autoritats dels que en depèn o amb qui treballa, per la qual cosa cal que el seu rol sigui el d'un veritable professional de la direcció, i cal que la seva feina es defineixi *a priori* i s'avalui *a posteriori*, al marge de la confiança política per la qual va ser designat<sup>65</sup>.

Ara bé, no cal perdre de vista que, en general, al nostre país la confiança política ha estat l'únic requisit exigint als directius públics i per tant malauradament no s'ha produït una professionalització de la classe directiva pública. Com, encertadament, destaca Jiménez Asensio, "el hecho cierto es que, a finales de la década de los setenta del siglo pasado, el tránsito de un sistema autoritario a un régimen democrático-liberal trajo como consecuencia el retorno a las viejas fórmulas olvidadas y patológicas de la España liberal (y más precisamente de la España caciquil): el retorno de la cultura patrimonial

---

<sup>65</sup>L'Informe de la Comissió per l'estudi i preparació de l'EBEP, es va limitar a concloure que caldrà determinar *a posteriori* en quins casos l'accés quedarà reservat a funcionaris superiors i en quin casos es podrà incloure a professionals procedents del sector privat amb nivells de qualificació i experiència adients al càrrec. VVAA., *Estatuto Básico del Empleo Público: Informe de la Comisión abril de 2005*, INAP, Madrid, 2005. Vid. MORELL OCAÑA, *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Civitas, 1994; SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos, 2004, p. 91 i ss.

asentada en el sistema político de la Restauración produjo el efecto de que *la confianza política se instaló como criterio dominante en la provisión de puestos directivos en todas (sin excepción) nuestras administraciones públicas*” (Jiménez, 2006a: 7).

L'autor destaca que, com a conseqüència de la STC 99/1987, es va aprovar la Llei 23/1988 per la qual es va reconèixer per primera vegada que existien llocs de naturalesa directiva en la funció pública, reservant per a ells la possibilitat que fossin coberts pel sistema de lliure designació. Des d'aleshores, es va convertir en un criteri general i tots els llocs funcionaris de caràcter directiu o d'especial responsabilitat de les Administracions Públiques es proveïen per aquest sistema. Això no obstant, la reforma del Reglament de Provisió en el 1990 va preveure el concurs “específic”, que permetria també ser aplicat a llocs de perfil directiu en el si de la funció pública (Jiménez, 2006a: 8).

Amb la LOFAGE es restringeix la possibilitat de nomenar titulars dels òrgans directius a persones no funcionàries i genera, com diu Jiménez Asensio, una espècie de “*spoil system* de circuit tancat”. És per això que comença un procés de professionalització molt dèbil de la funció directiva que, en el fons, representa una corporativització de l'alta administració, és a dir, una ocupació dels llocs directius pels cossos d'elit (Jiménez, 2007).

A partir de l'aprovació de l'EBEP, volem donar un gir a la nostra tradició i proposar una figura que trenqui amb aquesta inèrcia. Volem destacar la importància de la definició del **Directiu Públic Professional** no vinculat al fet de ser membre d'un cos de funcionaris sinó al fet de demostrar unes capacitats o competències professionals evolutives –amb possibilitat d'adaptar-se als nous escenaris- que el facin mereixedor d'ocupar un lloc de Direcció pública.

Per designar aquest tipus de professional caldrà desvincular-se mínimament de criteris *d'afinitat política* i destacar, sobretot, *l'afinitat funcional*, és a dir, a l'acompliment dels objectius de gestió atribuïts des d'un punt de vista professional pels polítics responsables. En aquest sentit, els criteris de selecció no podran basar-se en el fet de pertànyer o no a un determinat cos de funcionaris sinó que hauran d'esbrinar si el candidat gaudeix d'unes

competències i d'uns coneixements adients per a poder desenvolupar els esmentats objectius.

És per això que el sistema de selecció -o de designació com assenyala l'EBEP- ha de ser objectiu i ha de tenir per finalitat fer efectiu el vessant professional dels directius públics, trencant el model de selecció que tradicionalment s'ha emprat per a la provisió de llocs de treball a la funció pública.

En tot cas, l'EBEP deixa llibertat a les diferents Comunitats Autònomes per a concretar el seu propi model i això és positiu. Seguint les tesis de Manuel Ballbé, una de les claus del dinamisme i la innovació dels EEUU és que els Estats dins la Federació tenen la possibilitat d'establir la seva pròpia regulació i que, en paraules del que va ser jutge de la Cort Suprema, Brandeis, són veritables *laboratoris de democràcia*: “obviamente no caben ensayos de propuestas innovadoras a nivel general puesto que un error sería desastroso. Son los Estados [en el nostre cas cal entendre Comunitats Autònomes] y los poderes locales los que pueden ejercer de locomotoras de experimentación e innovación lo que les ha dado resultados muy beneficiosos y explica en buena parte su dinamismo económico, jurídico y social” (Ballbé, 2007: 245-246)<sup>66</sup>.

És a dir, es tracta de no configurar un model tancat de selecció del directiu públic sinó que a partir d'unes bases comunes (EBEP) cada Comunitat Autònoma i cada Administració local dissenyi el seu propi sistema de selecció tenint en compte que, probablement, la millor regulació o la que comporti millors resultats en un territori, serà emulada per la resta de poders públics per a assolir els èxits en la selecció del seu personal directiu professional.

---

<sup>66</sup> Ballbé recull un significatiu paràgraf del vot particular de Brandeis a la sentència *New State Ice Co v. Liebman*, de 1932 segons el qual: “Los estados y la nación deben tener la facultad de remodelar, a través de la experimentación, nuestras prácticas económicas e instituciones para satisfacer las cambiantes necesidades sociales y económicas. La negación del derecho a experimentar puede acarrear serias consecuencias para la nación”.



## **V.2. Els reptes de la selecció del Directiu públic versus el Directiu Privat i el Directiu de les Non-profit-organizations.**

Per poder fer un disseny de la selecció dels directius públics primer cal que ens plantejem si hem o no de prendre com a model les tècniques de selecció del sector privat, si es poden aplicar i exigir directament les actituds i funcions del directiu privat al públic per a aconseguir l'eficiència que assoleix el sector privat en aquest àmbit.

Ara bé, no volem deixar passar la oportunitat d'aprofitar l'anàlisi d'altres figures anàlogues com són els Directius de les *NonprofitOrganizations*.

En aquest sentit, llegint a Peter Drucker, un dels màxims especialistes en management, gestió i direcció empresarial, podem identificar pràctiques fonamentals que ha de saber dur a terme un Directiu públic professional, a partir de l'estudi dels directius de les *Nonprofitorganizations* (Drucker, 2006: 53)<sup>67</sup>.

Drucker afirma que la mesura per aconseguir un bon directiu públic és la seva **habilitat per a fer les coses adients en cada moment i fer-les bé**. Això inclou fer allò que d'altres passen per alt, així com evitar allò que resulti improductiu sobretot per l'interès general. Un executiu necessita demostrar la seva intel·ligència, la seva imaginació i el seu coneixement. Però aquestes competències serien malaguanyades si no té hàbits adquirits per a convertir-les en resultats. Ser un bon directiu requereix molt més que treballar dur per la comunitat sinó treballar efectivament i que la seva gestió estigui incentivada.

En general, ningú no nega la importància de l'aplicació de les tècniques del *management* privat a l'Administració pública, però cal dir que hi ha divergències

---

<sup>67</sup> Concretament: 1r. Saber en què inverteixen el temps els òrgans i el personal de la seva Administració. És a dir, que sàpiga identificar els "desperdicis de temps". 2n. Conèixer quina serà la seva contribució com a directiu de l'Administració Pública. 3r. Saber cercar els punts forts (no les debilitats) del personal al servei de l'Administració Pública. 4r. Establir prioritats en els projectes d'interès general. 5e. Demostrar que sap sistematitzar la presa de decisions: definició del problema de forma precisa i completa; especificació de l'objectiu de la decisió; convertir la decisió en acció i assenyalar qui ha de fer-ho i com; comprovar l'efectivitat de la decisió amb un *feedback* amb la població.

a la hora d'establir quins mètodes, tècniques i sistemes són els més adients per seleccionar el personal directiu públic.

És per això que, malgrat el rol d'un directiu públic en general no és diferent del d'un privat, es predica que la selecció del Directiu Públic Professional hauria de tenir una regulació específica i diferenciada, atès que divergeixen pel que fa a:

- Les finalitats que persegueixen: el directiu públic ha de perseguir la integració i l'equilibri social, la consecució del bé públic i de l'interès general delimitat estretament per la llei.
- Els controls dels seus superiors: en el cas del directiu públic, està sotmès a un control polític.
- La jerarquia: el Directiu públic no depèn d'un únic cap superior, la qual cosa fa que les decisions en el sector públic depenguin sovint de les pressions internes i externes, de la premsa, de la població, de la necessària transparència en la seva gestió, etc.
- El paràmetre temporal: generalment els Directius públics estan vinculats a la permanència al càrrec dels polítics als quals estan vinculats.
- Universalitat i imprevisió de funcions: els directius públics han de fer front a innumerables situacions i problemes -tot sovint imprevistos tant a la societat com a l'ordenament jurídic- als que l'Administració pública cal que doni solucions (serveis públics irrenunciables) i davant de les quals freqüentment es desborden els pressupostos inicials.
- Poca autoritat sobre el personal que té sota la seva direcció: té limitat el marge d'actuació en matèria de personal atenent a les garanties pròpies de l'ocupació pública.

En definitiva, la tasca d'un directiu públic professional està sotmesa estrictament al principi de legalitat, està definida per les normes, i fins i tot haurà de fer coses improductives simplement perquè els ciutadans hi tenen dret (Gorriti, 2009b:6).

Si acceptem aquestes diferències podem valorar millor la tasca que se li encarregarà al DPP, per la qual cosa, caldrà ser molt curós a l'hora d'establir els requisits pel seu reclutament i designació. La regulació concreta del procés

de selecció hauria de reflectir aquesta idiosincràsia i hauria de tenir en compte allò d'altres figures anàlogues que puguin enriquir el procés.

### **V.3. Procés de Designació o Selecció del DPP**

Pel que fa al procés de selecció, l'EBEP ens deixa en una situació d'indeterminació. Serà amb el desenvolupament de la norma que es donarà contingut i especificitat a aquest aspecte. Certament, la Comissió d'estudi de l'EBEP va assenyalar que calia conjugar la necessitat d'acreditar el mèrit i la capacitat per estar al capdavant d'un lloc directiu amb un cert marge de discrecionalitat per a la confiança política.

En aquest sentit, Jiménez Asensio critica que, en el fons, el que estableix l'EBEP és una forma tèbia, d'intentar compatibilitzar un sistema de confiança política amb "algun element de pàl·lida gerencialització com és el reclutament per mèrit"<sup>68</sup>, i que en cap cas no es pot admetre que reproduïm els sistemes propis de la funció pública per l'accés als llocs directius (Jiménez, 2007:14).

Com a exemples de processos nous de gerencialització, Ramió Matas apunta que a l'àmbit local en ocasions s'ha optat per "modificar els paràmetres organitzatius burocràtics per models de gestió postburocràtics amb certes aromes de caràcter neoempresarial" (Ramió, 2003:129), és a dir, s'ha optat obertament pel model gerencial, però, amb una selecció molt dominada per la classe política (Ramió, 1999:53).

Per la seva banda, Martín Rebollo assenyala que "este personal directivo puede ser funcionario o laboral (...). De donde se concluye que se trata más bien de una función, *la función directiva*, un puesto de trabajo de naturaleza directiva que podrá ser desempeñado por un personal específico, **seleccionado de una manera concreta y cuyas condiciones de empleo quedan en una nebulosa**. Un personal que si es laboral tendrá contrato de

---

<sup>68</sup>Informe de la Comissió per l'estudi i preparació de l'EBEP i les seves concrecions en anteriors avantprojectes normatius citat per Jiménez (2006a:21).

alta dirección y si es funcionario seguramente continúa en servicio activo en su Cuerpo, como dice el art. 23.2 de la Ley 26/2006” (Martín, 2007: 136).

Tanmateix, Maeso Seco ressalta que l'ús del concurs com a fórmula de provisió de llocs directius és inapropiat i infreqüent: “establert el requisit bàsic (titulació superior d'ingrés) així com la lògica profunda del sistema directiu al nostre país (la confiança política), convé assenyalar que el procediment de provisió o nomenament preferit no és altre que la designació lliure o designació política en quasi tots els casos [a l'AGE]” (Maeso, 2010: 91 i ss).

Estem d'acord en que fins ara ha estat infreqüent el concurs, però no creiem que sigui inapropiat. Certament, per poder trencar amb aquesta dinàmica de designació política sense més tràmits, cal establir processos de selecció més acurats. En general, la doctrina reconeix la importància del procés de selecció per tal que no apareguin patologies de difícil solució *a posteriori*. Concretament, s'ha dit que la imparcialitat del DPP exigeix una subordinació al polític però també un distanciament, i que la colonització dels polítics en l'Administració Pública esdevé per la falta de la institucionalització de mecanismes de selecció adients dels DPP (Gorriti, 2010: 58).

És per això que nosaltres defensem un procés de selecció amb garanties previ al nomenament del DPP, el qual pot provenir de la funció pública o del sector privat. En tot cas, el procés de selecció del DPP es basarà en exigir als candidats una **formació teòrico-pràctica** que asseguri estar en possessió de determinats **coneixements**, i la **demostració** de la perícia **en les competències** pròpies del lloc concret al que optin.<sup>69</sup>

En general, els processos de selecció del DPP podran tenir en compte les competències, les destreses o habilitats, les aptituds i la personalitat, els coneixements, l'experiència acreditada i la qualitat professional.

---

<sup>69</sup>Vid. Gorriti Bontigui, M., (2010:65) citant a Maeso Seco, L.F., *Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España*, Disponible en <http://www.inap.map.es/NR/exeres/091B404D-82ED-40EE-81D7-F47BB28358EC.htm>

En aquest sentit, la selecció es farà en base al **mèrit i la capacitat professional** (cal acreditar l'experiència i coneixements de forma objectiva en funció de les competències generals requerides), així com al principi d'**idoneïtat** per ocupar el lloc concret (en funció de les competències específiques requerides), per bé que considerant el criteri del responsable polític de l'àmbit organitzatiu concret (Miret, 2006).

D'altra banda, el procés o processos hauran de ser qualificats i transparents (Ballbé, 2007:238)<sup>70</sup>. Per això cal garantir la **publicitat** de la convocatòria. La publicació es farà al Diari oficial de l'àmbit territorial corresponent i es farà publicitat a través de qualsevol altre sistema de difusió general (premsa escrita, radiodifusió, etc. ) o concret (borses de treball de les institucions acreditadores dels Diplomes o cursos de Directius, *mailings* d'associacions d'ex-alumnes, etc.) que permeti accedir al procés de selecció a tots aquells que, estant interessats, disposin dels requisits exigits en cada convocatòria.

Per últim, el sistema de selecció ha de vetllar pel principi de la concurrència, és a dir, ha de donar lloc a processos competitiu oberts entre els diferents candidats que gaudeixin dels requisits exigits.

En aquest sentit, seguim amb les tesis de Montesinos Bernabé, segons el qual en la selecció cal que es busqui un perfil de directiu aliè al perfil polític pur i dur, i, en canvi, que ofereixi una imatge amb més matisos professionals que el que solen oferir determinats perfils d'empleats públics que ocupen llocs de comandament. Sembla aconsellable optar per desenvolupar un procés de selecció que busqui candidats a *manager* polític, per la necessitat d'estar en possessió de capacitats per treballar en un entorn d'interessos contraposats, on convé atendre a la complexa definició dels problemes a tractar i gestionar conflictes, alhora que es compta amb l'empatia política de qui l'ha designat, i

---

<sup>70</sup> Según Ballbé “quizás uno de los derechos humanos fundamentales que se han desarrollado en las últimas décadas —fruto de los movimientos ciudadanos— y que forma parte del *corpus* administrativo es lo que se ha denominado *el derecho del ciudadano a conocer*”. Ciertamente, sin una verdadera transparencia administrativa, información veraz y acceso garantizado de los ciudadanos a los procedimientos en los que tengan intereses, se conculcan los derechos más esenciales de los ciudadanos.

candidats a *manager* professional, per la necessitat de dominar unes competències directives noves i complexes (Montesinos, 2006: 5).

Tanmateix, sovint es considera que pel fet de ser funcionari ja es tenen acreditades les competències, les aptituds i les qualitats personals per ocupar un lloc de natura directiva. Segons Jiménez Asensio, aquesta és una idea sorprenent i aliena a la configuració d'una funció directiva de caire professional (Jiménez, 2006a: 13-18)<sup>71</sup>. L'autor critica un sistema en el que l'accés a la funció directiva no es dugui a terme ni per criteris de competència ni per experiència, ni per l'examen de les seves qualitats. Critica un sistema en el qual no estigui prevista *a posteriori* una responsabilitat per gestió del DPP i, a més, que el lliure nomenament comporti lliure cessament (Jiménez, 2006:18).

Certament, als funcionaris candidats a ocupar un lloc de DPP caldria fer-los (si no s'ha fet abans) una avaluació de les seves tasques fins al moment, fent servir les mateixes tècniques i mecanismes que els utilitzats pels professionals externs amb responsabilitats com a directius als quals se'ls pressuposa una experiència prèvia en les habilitats requerides (Gorriti, 2010: 65).

Un procés de selecció en aquesta línia fonamentaria les bases per a una professionalització progressiva d'aquests directius públics, tot i que hi ha el perill de la pervivència en la alta funció pública del sistema de lliure designació

---

<sup>71</sup> Concretament diu que "mientras que la LOFAGE, (...) pretendía dar carta de naturaleza al *reparto* de los puestos directivos de la Administración General del Estado entre los miembros de los cuerpos de élite de la función pública (tendencia que era una constante en el sistema político-administrativo central), la Ley 57/2003 pretendió trasladar miméticamente este modelo a un tipo de administración que era completamente ajena a esos impulsos, confundiendo lo que era *la profesionalización de la función directiva* con la reserva de los puestos directivos a aquellos funcionarios de cualquier administración pública pertenecientes a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se exigiera titulación superior. En fin, una extraña confusión del legislador (no se sabe si intencionada o no) que producía un maridaje perverso entre *ser funcionario de titulación superior y desempeñar un cargo directivo*. Dicho de otro modo, el legislador partía de la premisa (falsa, se mire como se mire) de que un funcionario de titulación superior, por el mero hecho de serlo, ya estaba capacitado para desempeñar funciones directivas en el sector público. A estas alturas de la exposición, no creo que haya que gastar mucha tinta en desmentir esos postulados".

per a la cobertura dels llocs “d’especial responsabilitat i confiança” en la funció pública<sup>72</sup> a través de les lleis de desenvolupament de l’EBEP.

### **V.3. a. Sistema d’acreditació**

Cal anar a cercar un procés flexible de selecció que no inclogui només els criteris polítics sinó, sobretot, els estrictament professionals.

En aquest sentit, el procés de selecció pot preveure la possibilitat que els aspirants, essent titulats superiors, estiguin acreditats per l’Escola d’Administració Pública o per un altre organisme *ad hoc* per tal de reconèixer-los les seves competències, habilitats i formació directives, i previ examen de la seva formació i experiència desenvolupada fins aquell moment. Els noms dels acreditats poden quedar inscrits en una espècie de borsa de treball a disposició de les Administracions públiques que vulguin endegar un procés de selecció o reclutament.

Un cop habilitats genèricament els aspirants podran optar al lloc directiu específic, després de sotmetre’s a un procés de selecció establert pel cas concret per un òrgan especialitzat.

Les proves i **acreditacions requerides** (segons el cas concret i segons la decisió dels òrgans competents) serviran per garantir la professionalitat del Directiu. Efectivament, la nova categoria de gestors hauria de gaudir d’unes qualificacions que no derivessin només de l’experiència política o burocràtica sinó dels seus coneixements i de les **seves aptituds i qualitats personals per a la funció de direcció** (Ortega, 2010b).

A l’ordenament jurídic ja hi ha exemples on s’exigeixen Acreditacions i Diplomes per ser Directius públics. En primer lloc, l’article 23.3 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de **1964** estableix, en referir-se als **funcionaris del Cos de Tècnics de l’Estat, que "les places de major**

---

<sup>72</sup> Cal advertir que l’article 80 de l’EBEP estableix que les lleis de desenvolupament establiran els criteris per a determinar els llocs que per la seva especial responsabilitat i confiança puguin cobrir-se pel procediment de lliure designació amb convocatòria pública.

**responsabilitat d'aquest Cos que prèviament es classifiquin com a tals es reservaran a funcionaris del mateix cos que ostentin diploma de directius". Aquests diplomes s'expedien després de la superació de cursos específics.**

Fórmules semblants s'han mantingut en normes autonòmiques, com en el cas del Decret Legislatiu 1/2008, de 13 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei de la funció pública de Galícia. Efectivament, en el seu article 29.2 s'assenyala que "per a l'exercici de llocs de treball de lliure designació que així es determinin en les relacions de llocs de treball, atenent a la funció a exercir, serà requisit necessari estar en possessió del **diploma de directiva o directiu** expedit per l'Escola Gallega d'Administració Pública o equivalent lliurat per altres institucions públiques que habiliti per a l'exercici del lloc de treball de què es tracti".

Pel que fa a la Llei de la Ocupació Pública de Castella-La Manxa 4/2011 de 10 de març, a més de contenir un concepte de directiu professional al seu article 13, conté regulacions específiques d'aquests empleats públics als articles 14, 15 i 87 i a les Disposicions Transitòries segona i tercera, però sense esmentar el requisit del Diploma de Directiu sinó només la condició de ser funcionari del grup A i demostrar capacitats directives –optant així per una versió molt limitada de l'esmentada acreditació-, tot i que excepcionalment també es podrà admetre el nomenament de personal extern si no exerceixen potestats públiques.

Per la seva banda, Llei de la Funció pública de València 10/2010, de 9 de juliol, assenyala expressament el caràcter innovador de la regulació del Directiu Públic, en el Capítol II del seu Títol IV i obre la porta a la dualitat de vinculació del directiu públic professional funcional o laboral. Així doncs, en el procés de selecció es podran tenir en compte l'admissió d' ambdues situacions però sense fer esment a cap requisit d'acreditació prèvia.



### **V.3.b. L'òrgan de selecció**

El procés de provisió del personal directiu podrà ser realitzat per **institucions o per òrgans especialitzats en selecció de personal**, sota la supervisió de l'autoritat pública competent, el quals establiran les bases, les publicaran i conduiran tot el procés fins a la proposta provisional del candidats a DPP.

L'òrgan de selecció s'encarregaria d'avaluar als diferents candidats i elevar la proposta motivada dels pre-seleccionats a l'òrgan resolutori per tal que aquest, pugui designar a la persona que finalment ocuparà el lloc de DPP.

Caldria adequar les competències i els perfils professionals dels membres que integrarien aquest òrgan al col·lectiu al qual s'adrecen, combinant agents interns i externs per facilitar l'anàlisi dels components tractats en la selecció de directius públics professionals.

### ***V.4. Requisits del procés de selecció: competències predictives***

Les competències predictives requerides per ser considerat Directiu Públic s'han resumit per la doctrina clàssica en "planning, organisation, command, coordination and control".<sup>73</sup> Complementant aquestes amb la proposta de Mark Moore (1998) que considera com a directiu públic aquella persona capaç de generar valor públic a través de l'actuació en tres esferes interrelacionades, s'en desprèn la següent agrupació:

Competències associades a la direcció estratègica i a la política organitzativa.

---

<sup>73</sup>Henry Fayol a finals del segle XIX aportà els primers criteris per a un estudi de les funcions directives (managerials) que segons l'autor es basaven aquests cinc. H.Pujol I J.Riba, (2006:11).

- Capacitat analítica (habilitat per obtenir informació rellevant del context, interpretar-la i derivar-ne debilitats, amenaces, fortaleses o oportunitats).
- Visió estratègica (habilitat per visualitzar tendències amb una actitud positiva i optimista, adaptar-s'hi i orientar l'actuació cap a l'assoliment dels objectius organitzatius)
- Innovació (habilitat per tal de presentar recursos, idees o mètodes innovadors i creatius per tal de fer front a les necessitats i exigències a les quals es troba sotmesa l'organització)
- Planificació i organització (habilitat per establir un ordre d'actuació organitzativa amb la finalitat d'assolir un resultat determinat)
- Presa de decisions estratègiques (habilitat per abordar encertadament decisions d'alt impacte en organitzacions complexes en situacions d'incertesa, analitzant diversos escenaris, variables i riscos).
- Preparació/capacitat per avaluar, controlar, preveure i minimitzar les xifres d'absentisme laboral del personal funcionari i laboral que té sota la seva responsabilitat. El que diferencia a una empresa /Administració amb èxit, d'una altra que no el tingui, és la motivació i implicació dels seus recursos humans en el projecte comú.

Competències associades a la gestió de l'entorn (competències relacionals).

- Adaptabilitat (habilitat per mantenir l'eficàcia dins d'un entorn canviant o bé davant noves activitats, responsabilitats o relacions)
- Integritat (valor personal d'interioritzar normes i principis de comportament basat en conductes morals socialment acceptades i actuar conformement)
- Comunicació (habilitat per relacionar-se profitosament amb els altres de manera correcta, clara i eficaç, expressant idees o escoltant les dels altres i generant un clima professional positiu)
- Proximitat (habilitat per transmetre al seus recursos humans que ell sempre està prop d'ells).
- Impacte i influència (habilitat per causar bona impressió i generar ascendent en els altres, i mantenir aquesta situació al llarg del temps)

- Sensibilitat organitzativa (habilitat per conèixer l'ambient de treball i les circumstàncies d'altres persones i d'actuar de forma considerada amb elles. Cal que sàpiga tractar amb els subordinats tot participant dels seus problemes i dubtes)
- Habilitats de negociació en entorns complexes (habilitat per establir relacions d'intercanvi i generar sinèrgies i acords, tenint en compte els objectius a assolir)
- Habilitats per a socialitzar la organització (ser capaç de difondre la cultura de la organització entre el seu personal i que tots ells acceptin i participin dels seus valors i les seves normes).
- Motivació, implicació, ètica institucional, honestat institucional i directiva, etc

#### Competències associades a la gestió operativa.

- Iniciativa (predisposició per anticipar-se als esdeveniments i emprendre acció abans que es produeixin, amb la finalitat de millorar el resultat d'una activitat)
- Orientació a resultats (habilitat per realitzar un bon treball i assolir els millors resultats en la gestió diària en relació amb els objectius prèviament establerts)
- Treball en equip (disposició per a crear i participar activament en un equip de persones, aportar-hi valor i col·laborar en la consecució dels objectius)
- Capacitat de delegació (habilitat per distribuir eficaçment la presa de decisions i altres activitats i assignar-les al col·laborador més adient. És el que s'anomena direcció participativa en la qual es deleguen funcions i s'incrementa la comunicació entre els diferents nivells jeràrquics).
- Desenvolupament de col·laboradors (habilitat per ajudar als col·laboradors a desplegar el seu coneixement i aptituds en el desenvolupament de la seva activitat laboral i fer aflorar les seves capacitats)

- Planificació i gestió de recursos econòmics, tecnològics, organitzatius (habilitat per anticipar i gestionar els recursos disponibles d'acord amb els objectius i fites a assolir).

En general, cal que tingui l'habilitat de lideratge<sup>74</sup>, i que sàpiga treballar amb el seu equip de forma eficaç, eficient<sup>75</sup> i innovadora<sup>76</sup>. La suma d'extroversió i consciència (integritat, confiança, iniciativa, etc.) és el nucli dur del lideratge (Gorriti, 2010: 63) així com la necessitat que transmeti el desig de tenir èxit.

Efectivament, entre les qualitats del DPP, hem d'exigir a més, “la confiança, la creativitat, la capacitat de diàleg, la capacitat per assumir riscos i la capacitat per motivar i dirigir persones”<sup>77</sup>.

El Directiu ha de **saber donar instruccions** a partir de les directrius polítiques, ha de motivar les seves decisions davant els seus subordinats, ha de facilitar el diàleg per fer aflorar noves idees sobre els projectes endegats i ha de saber delegar. Així mateix, ha de saber exercir el seu lideratge, ha de demostrar que és capaç de planificar la seva estratègia i de supervisar els resultats.

---

<sup>74</sup> “Cuando un hombre de empresa no es capaz de mover a su gente más que a través de motivos económicos, es tan mal profesional como el médico que es incapaz de otra cosa que no sea atacar los síntomas que el enfermo dice que tiene. Cuando es capaz de mover a las personas a través de los trabajos que les ofrece y del aprendizaje profesional que le proporciona, ya está en otro nivel profesional; ya no es tan sólo un estratega sino un ejecutivo. Cuando es capaz de llegar a los subordinados a descubrir el valor y el sentido de lo que están haciendo, entonces, y sólo entonces, es un líder”. Pérez López, Juan A., (1998): *Liderazgo y ética en la dirección de empresas. La nueva empresa del siglo XXI*, Deusto, Bilbao, p. 107. Vid. <http://keniatrinidad.blogspot.com/2009/05/entrevista-con-dave-ulrich-guru-de-los.html>; així com: <http://www.duoc.cl/etica/pdf/fet00/material-apoy/Liderazgo-y-virtudes.pdf>

<sup>75</sup> Les empreses -i ara també les administracions-, tenen com a propòsit assolir objectius amb recursos humans, financers, tecnològics, etc. Limitats i en situacions complexes i competitives. Concretament l'eficiència és “*Utilización de los recursos de la sociedad de la manera más eficaz posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos*” en Samuelson, P. y Nordhaus W., (2002): *Economía*, 17 ed., McGraw Hill Interamericana de España, p. 4.

<sup>76</sup> Segons Bertrana i Tomás, “ A tall d'exemple, els gerents que trobem a diferents ajuntaments catalans desenvolupen funcions diverses” entre les quals trobem funcions que fan “ referència a l'actuació del gerent com a dinamitzador de la implantació de mecanismes d'innovació en la gestió. Bertrana, X., Tomás, M., (2004): *Directius Municipals. Entre la política i la gestió*. Col.lecció Mon Local núm.9, ICPS-Diputació de Barcleona, p.16.

<sup>77</sup>Rodríguez Fernández, A., (1995): “Hacia una nueva cultura en la Administración Pública”, a *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, p. 493, citat per Pujol, H., Riba, J., *op.cit.*, p.35.

El Directiu Públic ha de tenir unes condicions de lideratge molt marcades que el convertiran en el que l'economista Richard Florida anomena "la classe creativa", és a dir, professionals per a qui la **creativitat** és fonamental en el seu treball. A aquesta classe creativa pertanyen persones destinades a produir grans canvis en la manera de treballar, en la concepció dels valors o desitjos i en molts altres aspectes de la organització en la que treballen. Segons l'autor "la creativitat humana és el recurs econòmic definitiu".

Si ens preguntem en quin ambient es pot expressar aquesta creativitat, Florida assenyala que és essencial el "mercat afectiu", atès que sense ell no és possible crear un ecosistema que aprofiti la creativitat humana i la transformi en valor econòmic. Com a elements essencials per al desenvolupament de la nostra societat, al marge de les Noves Tecnologies, cal afegir el talent i la tolerància dels Directius Públics (Florida, 2010)<sup>78</sup>.

D'altra banda, en la selecció del personal directiu, Siedentopf considera que "la capacitat de lideratge és una de les qualificacions generals que ha de tenir el directiu, a més a més de la qualificació especialitzada de cada persona. D'igual manera també és imprescindible tenir coneixements de política i ha de demostrar una consciència orientada al ciutadà. El tipus de lideratge que es proposa és cooperatiu i requereix que el superior sigui tolerant, dialogant i que la seva autoritat sigui natural"<sup>79</sup>.

La finalitat d'exigir aquestes competències als Directius és trobar aquella persona que es desenvolupi amb facilitat en les funcions d'administració general però tenint en compte que el seu rol serà essencial en la fase de presa de decisions i en la d'implementació i formulació de la decisió en l'elaboració de polítiques públiques (Pujol et al., 2006: 23).

---

<sup>78</sup> Florida ens pot ajudar a establir la geometria de les tendències i els canvis socials que esdevenen al nostre país per a millorar l'Administració Pública. Altres experts en creativitat i desenvolupament social del talent en la era del coneixement són Robinson, Landry i Howkins, els quals assessoren a les Administracions Públiques que saben que urbanitzar zones degradades o crear parcs tecnològics no són suficients per a potenciar l'economia i el benestar social.

<sup>79</sup>Siedentopf, H., (1993): "Formación de directores y gerentes públicos en Alemania", a *Modernización administrativa y formación*, MAP, Madrid, citat per Pujol, H., Riba, J., *op.cit.*, p.37.

Els Directius no només han de ser capaços de dirigir, d'assessorar, de manar, sinó que han de saber relacionar els objectius i les directrius polítiques amb la capacitat administrativa de la institució.

#### ***V.5. Requisits del procés de selecció: formació (pre-entry i post-entry).***

La formació és un factor estratègic de les organitzacions. Una millor formació del personal al servei de les Administracions públiques comportarà una major professionalització i competitivitat en el sector i sobretot en els DPP.

La formació pot ser requerida als candidats abans d'integrar-se al lloc de treball (*Pre-entry*) i/o requerir-se durant l'exercici de les seves funcions (*Post-entry*) com a condició *sine qua non* davant de necessitats concretes o mancances detectables, que mantingui la competència del personal al llarg de la seva carrera.

Aquesta formació pot provenir de l'oferta d'institucions especialitzades públiques o privades, de l'Estat o foranies, de les Comunitats Autònomes o d'ens supramunicipals. També les Universitats directament poden oferir Màsters i Cursos de Post-grau d'especialització que completarien el ventall.

Cal tenir en compte que d'una banda seria convenient dur a terme cicles formatius personalitzats per a potenciar i reforçar els coneixements, les habilitats i competències específiques del directiu, i d'altra banda, seria adient establir activitats sistemàtiques per a reforçar habilitats a través de programes generalistes.

Quant a la formació inicial requerida en el procés de selecció que doni lloc al Diploma de Directiu Públic, s'ha destacat que és "útil per adaptar-se a les habilitats i coneixements que requereixi cada lloc de treball en concret i estaria integrada per un mòdul general de coneixements del servei que permetés al nouvingut de comprendre els principals objectius de la organització, un *compagnonnage* d'unes setmanes amb la resta de personal per tenir un primer

contacte amb les seves funcions i estades específiques de caràcter tècnic per completar la formació universitària”<sup>80</sup>.

En aquest sentit cal plantejar-se si els directius poden ser capaços d'exercir la seva tasca essent **especialistes** en una matèria o si necessiten d'una capacitació més **integral i multidisciplinar**.

Davant la pregunta, quina és la millor formació que cal exigir als Directius Públics en la seva selecció?, no podem creure que existeix un únic programa universalment aplicable que doni solució al problema de la selecció. Cada Administració haurà d'establir el perfil que necessita de Directiu públic professional i exigir-li una preparació determinada.

Certament, el més important no és la quantitat o qualitat de programes formatius que els Directius públics poden exhibir per defensar la seva selecció, sinó si aquests s'adeqüen a les necessitats de la organització

Pujol i Riba destaquen que la formació d'un Directiu li ha de permetre expressar la seva capacitat de flexibilitat. És fonamental per un Directiu Públic, assenyala Metcalfe, que tingui en compte que l'objectiu final de la seva formació és la seva capacitat d'adaptació a entorns canviants. Si els directius no detecten i corregeixen els errors en l'aplicació de les teories en ús (normes, objectius, polítiques, mecanismes per a la disminució de la despesa pública, etc.) l'organització no és flexible al canvi. En aquest sentit, l'eficàcia operativa no ha perdut la seva importància però cal complementar-la amb capacitats estratègiques per a adaptar, canviar i reorganitzar els esforços organitzatius a mesura que canviïn les circumstàncies i les normatives. Si no es fa així, els esforços es dirigiran cap a objectius obsolets<sup>81</sup>.

Segons Pujol i Riba, “es podrien enumerar diferents característiques dels programes de formació: el mètode hauria de ser tan deductiu com inductiu; el

---

<sup>80</sup>Deligny, J.L, “Professionalisme et formation dans les administrations publiques”, a *Revue Française d'Administration Publique*, núm.52, París, citat per Pujol, H., Riba, J., *op.cit.*, p.51

<sup>81</sup>Metcalfe, L., (1993): “Desarrollo de la gestión pública”, a *Modernización administrativa y formación*, MAP, Madrid, citat per Pujol, *op.cit.* p.56.

dret hauria de deixar de ser un element dominant per convertir-se només en una de les àrees essencials per a la formació d'un directiu, tenint cura d'establir un contingut adequat. Caldria a més, és clar, tenir en compte l'especificitat del sector públic i que no totes les teories de gestió són aplicables a l'Administració pública" (Pujol, 2006: 59).

És evident que sovint el tipus de formació del personal no és el més important sinó que el transcendental és la presència d'un coordinador de formació que estudiï, dinamitzi i adequï el personal a les necessitats concretes de l'Administració i de la unitat a la qual pertanyen.

### **II.5.1. Nucli bàsic de coneixements**

Una part de la doctrina reivindica que la formació requerida a un DPP ha de versar sobre la **gestió pública**, és a dir, cal exigir el coneixement de la **gestió de les Administracions Públiques** des del punt de vista de la seva organització, atenent a la seva estructura, recursos humans, processos, etc. També cal exigir certs **coneixements jurídics**, atès que la seva activitat es basa en establir uns mitjans i dur a terme una estratègia d'acord amb un marc jurídic concret.

No podem oblidar que cal tenir en compte la necessitat d'una formació en matèria **econòmica** a través del domini dels mètodes d'anàlisi cost-benefici i experimentació social.

A banda d'aquests coneixements, un DPP també ha de tenir una formació en llengües (català, espanyol, anglès, francès, alemany o italià) per enriquir-se de la realitat d'altres organitzacions foranies.

Aquests podrien contenir, tot i que no indispensables, el següent nucli bàsic de coneixements<sup>82</sup>:

---

<sup>82</sup>Recomanacions de la *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA) citades per Pujol.. op.cit., p.67 i ss; I propostes de Villoria, M., (2009): *La función directiva profesional*. Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Rey Juan Carlos, recollides per Gorriti Bontigui, M., (2010:60).



- Gestió de recursos humans. Quadres de comandament.
- Dret Administratiu, Dret laboral i Financer.
- Desenvolupament de programes i avaluació.
- Direcció per objectius i control de gestió.
- Gestió, planificació i control de recursos econòmics i financers.
- Relacions i representació
- Economia pública i pressupostos.
- Tecnologies de la informació
- Anàlisis organitzatiu disseny d'estructures i processos.
- Màrketing públic
- Anàlisi i avaluació de polítiques públiques.
- Disseny i racionalització d' estructures organitzatives. Anàlisi de la cultura organitzativa. Enquestes de clima.
- La gestió de la qualitat en les Administracions Públiques. Adquisició i manteniment dels certificats de qualitat.
- Construcció de xarxes socials
- La firma electrònica.
- Tècniques de gestió de canvi.
- Coneixement de llengües.

Tanmateix, aquests coneixements caldrà matisar-los des de la idiosincràsia d'allò públic: connexió amb la política, natura no tècnica de molts problemes, metes ambicioses dels que dissenyen l'estratègia, natura multi-organitzativa de la gestió, dificultat en avaluar resultats, etc. (Gorriti, 2010: 60).

## **II.5.2. Nucli bàsic de competències que caldria reforçar en la formació:**

A banda de les competències que cal exigir als candidats i que ja hem vist anteriorment, els cursos de formació han de tenir com a objectiu que aflorin les competències o habilitats en que es materialitzen els coneixements o continguts de l'aprenentatge. Els cursos de formació que pot exigir el procés de selecció han de tenir en compte que les competències són contextuals i a vegades específiques dels llocs concrets però les més comunes, han de versar sobre:

- Lideratge
- Resolució de conflictes i negociació
- Coordinar esforços creant equips.
- Gestió del reconeixement de l'equip.
- Autocontrol i resistència a les pressions. Intel·ligència emocional i comportament ètic.

Segons Gorriti, els treballs de Yukl y Van Fleet (1994) es refereixen a les aptituds pel que fa als DPP, i destaquen que la capacitat analítica (intel·ligència), l'expressió verbal i la memòria pels detalls són predictors de conductes de lideratge.

Ara bé, en la selecció cal tenir en compte que els candidats a DPP sovint són persones que ja han estat en llocs de direcció o són funcionaris, per tant, ambdós han estat sotmesos a una certa avaluació prèvia o al menys es coneix d'antuvi les seves aptituds, les seves competències i, precisament per això, formen part dels possibles escollits.

En el supòsit que no es donés aquest cas, caldrà mesurar les seves manifestacions conductuals davant de problemes o conflictes estructurats a través dels diferents processos formatius.

En tot cas, el DPP que provingui del sector privat ha de demostrar una sèrie de valors i comportaments, segons Martín Rebollo, pel que fa a la relació amb (Martín, 2007:138):

- a. Drets, obligacions i responsabilitats dels ciutadans en la societat.
- b. Servei Públic, objectivitat, eficàcia, imparcialitat, integritat, neutralitat, confidencialitat, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, honradesa, promoció de l'entorn cultural i mediambiental, probitat en la gestió dels assumptes públics, respecte a la igualtat de sexes.
- c. Interrelació amb els ciutadans
- d. Responsabilitat dels gestors
- e. Límits del govern.
- f. Lleialtat, observança de les normes, garantia d'utilització eficaç i eficient dels recursos públics, etc.

#### ***V.6. Mecanismes de selecció: eines***

Per poder tenir un perfil més ajustat del DPP que volem o que se'ns ofereix com a candidat, hem d'atendre en primer lloc al seu currículum (experiències professionals, acreditacions de coneixements, etc.). Però també hem d'examinar la seva personalitat. Es diu que a més personalitat, més lideratge. Hi ha unanimitat pel que fa a que la personalitat està constituïda per alguns d'aquests factors que caldrà examinar en el procés de selecció: Consciència de l'èxit, Competència i innovació, Intel·ligència Emocional, Empatia, Extraversió.

Però el problema és que els test de personalitat no sempre ofereixen les millors garanties. Efectivament, com que s'utilitzen qüestionaris auto-referenciats, es genera una espècie d'autoengany i de control de la pròpia imatge. És per això que cal fer proves de personalitat indirectes, és a dir, a través de la observació de la conducta del candidat en situacions assimilables a les que viurà en la seva ocupació com a DPP i en relació amb la resta de la organització.

En aquest sentit, al procés de selecció cal tenir en compte que la persona que ocupi un càrrec directiu tingui unes aptituds que li permetin un alt nivell de comprensió tant del nivell polític com de l'organitzatiu de l'Administració pública, atès que està en contacte amb ambdós nivells i les seves activitats hauran de connectar els programes polítics amb la realitat administrativa si vol que siguin viables, o bé haurà de crear l'organització i els sistemes necessaris per implementar-los (Pujol *et al.*, 2006:27).

És per això que la institució o l'òrgan especialitzat de selecció es dedicarà a avaluar els candidats preseleccionats un cop examinats i descartats els currículums que no aconsegueixen amb els requisits de la convocatòria, a través de les següents eines:

- Entrevistes de selecció

Una de les eines més adients per a la selecció d'aquest tipus de perfil professional i defensada pels experts és l'Entrevista Conductual Estructurada<sup>83</sup>.

Aquesta eina ajuda a eliminar moltes deficiències de les entrevistes de selecció convencionals i, com que estableix criteris acordats entre els entrevistadors, s'assegura una gran fiabilitat en la presa de decisions, al

---

<sup>83</sup> Vid. Salgado, J., Gorriti, M., Moscoso, S., (2007): "La entrevista conductual estructurada y el desempeño laboral en la Administración Pública española: Propiedades psicométricas y reacciones de justicia", *Revista de psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, núm.1, pp. 39-55. Vid. Salgado, J., Moscoso, S., (2001): *Entrevista conductual estructurada de selección de personal, Teoría, práctica y rentabilidad*, Ed.Pirámide,.

mateix temps que ofereix garanties importants d'èxit professional dels escollits.

Analitzaran la seva situació professional, experiència i competències segons hem referenciat en aquest treball.

L'entrevista serà gravada i es calcularà el coeficient per acord entre els membres de l'òrgan de selecció per assegurar-se la fiabilitat de les mesures (Gorriti, 2010: 66).

- Proves pràctiques: resolució de problemes o disseny de projectes.

Aquestes proves poden establir-se paral·lelament a les entrevistes o amb posterioritat i consistirien en simular situacions conflictives que els preseleccionats haurien de resoldre en base a la seva experiència i als seus coneixements i aptituds com a Directius.

Es podrà dur a terme a través d'una prova escrita o oral i es demanarà fer un diagnòstic d'un problema concret real o simulat i un plantejament de les possibles solucions amb explicació dels aspectes positius i negatius de cada opció.

També es podrà demanar el disseny d'un projecte per a la materialització d'una política concreta d'actuació.

L'òrgan de selecció avaluarà els diferents candidats i publicarà les puntuacions corresponents. Passat el termini corresponent elevarà la proposta motivada dels diferents candidats pre-seleccionats a l'òrgan resolutori per tal que, definitivament, designi la persona que finalment ocuparà el lloc de DPP, acomplint així els requisits d' idoneïtat, mèrit, capacitat, publicitat, transparència i pública concurrència, així com l'exigència social d'excel·lència empresarial a l'Administració Pública.

## **V.- Bibliografía**

Ballbé Mallol, M., (2007): “El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *RAP*, núm.174.

Bertrana, X., Tomás, M., (2004): *Directius Municipals. Entre la política i la gestió*. Col.lecció Mon Local núm.9, ICPS-Diputació de Barcelona.

Drucker, P., (2006): *Managing the Nonprofit Organization*, HarperBusiness,

Florida, R., (2010): *La clase creativa. La transformación de la cultura del trabajo y el ocio en el siglo XXI*, Paidós.

Fuentetaja Pastor, J.A., (2007): *El Estatuto Básico del empleado público*, *RAP*, núm.147.

Gorriti Bontigui, M., (2010): “Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)”, a Ortega Álvarez, L., Maeso Seco, L.F. (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP.

Gorriti Bontigui, M. (2009 a): Evaluación y Predicción del Directivo Público. *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales. N.º 38, 39, 40*. Madrid.

Gorriti Bontigui M., (2009 b): “La Evaluación de Directivos Públicos (Desempeño y Predicción)”, ponència.

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

Jiménez Asensio, R., (2006b): *Directivos públicos*, IVAP.

Jiménez Asensio, R., (2007): “La función directiva en el sector público español: tendencias de futuro”, en Sánchez Morón (Coord.), *La función Pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP, Madrid.

Maeso Seco, L.F., *Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España*, Disponible en <http://www.inap.map.es/NR/exeres/091B404D-82ED-40EE-81D7-F47BB28358EC.htm>

Maeso Seco, L.F., (2010): “La cuestión directiva y el Régimen Jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia”, en Ortega Álvarez, L., Maeso Seco, L.F. (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, INAP.

Martín Rebollo, L., (2007): “El Estatuto del empleado público: un Godot que todavía no ha llegado”, *RAP*, núm.174, p.138.

Miret i Serra, A., (2006): “Alts càrrecs professionals?”, al *II Congrés Català de Gestió Pública*.

Montesinos Bernabé, J.A.,(2006): “Direcció pública: polítics i/o professionals?”, *II Congrés català de Gestió Pública*.

Morell Ocaña, (1994): *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Madrid.

Ortega Álvarez, L., Maeso Seco, L.F. (Coord.), (2010a): *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP.

Ortega Álvarez, L., (2010b): “La implantació dels directius públics a l'Administració Pública”, a *IV Jornades Universitàries de Relacions Laborals a les Administracions Públiques*. “Primer Trieni del Estatuto Básico del Empleado Público: Jornada, Directius Públics i Contractació laboral”, Barcelona.

Ortega Álvarez, L., (Dir.), (2008): *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados,.

Parada Vázquez, R., (2007): *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Marcial Pons.

Pujol, H., i J.Riba, (2006): *Els directius públics. Aproximació als seu perfil i a les seves necessitats formatives*, Generalitat de Catalunya-EAPC.

Ramió, C., (1999): “Desenvolupament organitzatiu de l'ajuntament gerencial”, a *L'Ajuntament gerencial: reflexions i propostes per a gerencialitzar*. Diputació de Barcelona.

Ramió, C., (2003): “Diagnóstico y propuestas sobre la innovación institucional y de gestión en las administraciones locales”, *Revista de Estudios locales*, (núm. Extraordinari *Función Directiva y Administración*).

Rodríguez Fernández, A., (1995): “Hacia una nueva cultura en la Administración Pública”, a *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos.

Salgado, J., Gorriti, M., Moscoso, S., (2007): “La entrevista conductual estructurada y el desempeño laboral en la Administración Pública española: Propiedades psicométricas y reacciones de justicia”, *Revista de psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, núm.1.

Salgado, J., Moscoso, S., (2001): *Entrevista conductual estructurada de selección de personal, Teoría, práctica y rentabilidad*, Ed.Pirámide.

Samuelson, P. y Nordhaus W., (2002): *Economía*, 17 ed., McGraw Hill Interamericana de España.

Sánchez Morón, M., (2004): *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos,

VVAA., (2005): *Estatuto Básico del Empleado Público: Informe de la Comisión abril de 2005*, Madrid, INAP.



## **VI.- L' AVALUACIÓ DE L' ACOMPLIMENT DELS DIRECTIUS PÚBLICS PROFESSIONALS<sup>84</sup> .**

### ***VI.1.- Sobre el plantejament de l'avaluació dels directius públics***

A partir de les aportacions sobre la figura del directiu públic i dels principals trets que caracteritzen la seva gestió, en aquest bloc es planteja una aproximació a un dels elements crítics per poder parlar de professionalització d'aquest col·lectiu: l'avaluació de l'acompliment.

Per bé que hores d'ara encara resta per concretar la regulació específica del directiu públic, l'article 13 de l'EBEP, estableix clarament que els elements bàsics que configuren el règim jurídic del directiu públic orbiten al voltant de quatre eixos: establiment d'un criteri funcional com a paràmetre de determinació dels llocs propis de personal directiu (article 13.1); designació per raó de mèrit, capacitat i idoneïtat mitjançant processos que garanteixin publicitat i concurrència (article 13.2); subjecció a avaluació conforme criteris d'eficàcia, eficiència, responsabilitat de gestió i control de resultats (article 13.3) i determinació de les condicions de treball al marge de la negociació col·lectiva (article 13.4). Donat que aquesta remissió normativa, ja estableix l'avaluació com a una de les claus de volta del règim jurídic del directiu públic cal afegir, des d'un punt de vista de gestió pública, que la configuració específica d'aquesta eina de gestió estratègica de recursos humans esdevé un element essencial per poder assolir la professionalització de la direcció pública.

Més enllà de clarificar l'abast de la direcció professional, la necessària definició dels continguts concrets dels llocs que s'hi vinculen i els marges d'autonomia

---

<sup>84</sup> L'autor vol agrair expressament el recolzament i les valuoses aportacions realitzades per la resta de membres de l'equip que ha elaborat el projecte, a més de les d'en Carles Ramió (Universitat Pompeu Fabra), Josep Ramon Fuentes (Universitat Rovira i Virgili), Joan Xirau (Escola d'Administració Pública de Catalunya), Mikel Gorriti (Gobierno Vasco), David Modrego i Isabel Pérez (Diputació de Barcelona) i Jordi Matias (Ajuntament de Sant Cugat).

associats per poder exercir el seu rol, resulta imprescindible establir també un marc de responsabilitat directiva sobre el qual retre comptes, és a dir, avaluar.

En altres termes, una de les dimensions clau en les quals s'assenta un model de direcció pública professional és, sens dubte, l'establiment d'un "contracte" entre la direcció política i el directiu públic professional que, a partir de l'establiment d'objectius, l'assignació de recursos i responsabilitats i la definició d'indicadors, permetran informar sobre l'assoliment o no de les fites establertes. Com indica Rafael Jiménez Asensió, *"se trata, sin duda, de la pieza maestra del modelo, pero que está directamente imbricada con la autonomía de gestión derivada de las competencias propias o delegadas de que debe disponer todo directivo público. Es, asimismo, la cuestión más compleja de articular técnicamente, y de su buen diseño y ejecución depende la coherencia final del modelo"* (2009: 19) i, a més, *"la correcta implantación de un sistema de evaluación de directivos es, además, un prius para el desarrollo y éxito del sistema de evaluación en el resto del empleo público"* (2009: 80).

Al valor de l'avaluació de l'acompliment per configurar una veritable direcció pública professional cal relacionar-la també amb l'extensió d'aquesta pràctica de gestió de recursos humans al conjunt de les organitzacions públiques. En altres termes, de ben segur que aquells directius que han estat avaluats per accedir, per mantenir-se i per a ser cessats dels llocs que ocupen son els més indicats (i legitimats) per impulsar l'avaluació de l'acompliment al conjunt de quadres professionals de les administracions públiques.

Una primera aproximació a aquest sistema d'avaluació dels directius públics hauria de basar-se en un model d'avaluació formal, objectiu i rigorós, que es basés en informació rellevant, fiable i no esbiaixada, preferentment –però no exclusivament- quantificable mitjançant paràmetres objectius que donessin compte de l'acompliment del directiu en relació a allò que se n'esperava – d'acord amb els objectius i fites prèviament establerts-.

Per bé que cada organització pot establir diferents plantejaments d'avaluació i objectius als quals aquesta pot obeir, en el plantejament integrat que s'aporta

en aquest document es tracta de la conveniència d'associar-la a la consolidació d'una direcció pública professional. Amb aquest objectiu es vol fer palès, tal i com es desenvoluparà en els següents apartats, que més enllà de la necessària adequació i treball conjunt entre el directiu i els càrrecs polítics amb els quals treballa, allò que es pretén emfasitzar és la seva aportació professional, definida i avaluable segons paràmetres diferenciats de la mera confiança política.

D'aquest argument es desprèn, pel que fa a orientació i aplicacions, que el model d'avaluació que es proposa es centra en la presa de decisions sobre el reconeixement professional, la retribució, la permanència en el càrrec o l'eventual cessament dels directius –activitats que es podrien associar a l'administració de personal- però també a promoure la seva millora –amb una orientació vers desenvolupament del perfil del directiu-, atenent a que se'l valora i avalua seguint paràmetres vinculats al seu acompliment professional.

En aquest bloc de l'estudi es presenten un seguit de propostes per contribuir a donar una resposta, concreta i operativa, a aquest element clau per consolidar un model de direcció pública professional.

## ***VI.2.- Tipologies de directius públics i avaluació: política i professionalització***

Un element previ a proposar un model d'avaluació per a la direcció pública professional és la identificació dels seus àmbits de responsabilitat. Seguint amb les aportacions realitzades als apartats previs de l'estudi, una primera contextualització de la direcció pública porta a identificar diferents equilibris entre la confiança política, la professionalització entesa com vinculació a un cos de funcionaris, i la professionalització associada a l'exercici d'uns coneixements sistematitzats i reconeguts, propis d'un camp del saber i de l'experiència, que poden ser avaluats en relació a un criteri sobre la seva bondat en relació a allò previst.

A l'hora de plantejar la classificació de directius públics (previ a introduir la idea de professionalització) apareixen diverses classificacions (Kuperus and Rode, 2009; Montesinos, 2006), per bé que als efectes de l'aproximació que es planteja en aquest apartat en destaca la coincidència en tres agrupacions genèriques (Jiménez Asensio, 2009; OECD, 1993):

- **Directiu amb perfil polític.** L'accés a la funció directiva és obert a persones externes als cossos de funcionaris que gaudeixin de la confiança del responsable polític corresponent, essent aquest qui estableix discrecionalment els criteris de l'elecció i d'avaluació del rendiment, que solen tenir més a veure amb criteris d'afinitat ideològica que no pas amb competències directives.
- **Directiu amb el doble rol de confiança política i professional** (polític), com a model que pretén complementar l'afinitat ideològica amb criteris propis del contingut de les funcions directives a desenvolupar. Malgrat que es busca no guiar-se exclusivament per criteris polítics, sovint la operativització efectiva d'aquest model acaba promovent que les vinculacions si no polítiques si de confiança tinguin preeminència sobre les professionals, especialment en la fase selectiva.
- **Directiu de carrera amb perfil professional,** com a model contraposat als anteriors pel qual l'accés a la funció directiva està restringit a determinats cossos de funcionaris, com a culminació de processos de progressió professional vertical interna. L'aprovació de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE) pot ser un exemple d'aquest enfocament. Tanmateix aquest model tan sols representa una aproximació parcial al concepte de "professionalització de la direcció pública", ja que més enllà de restringir l'accés a aquestes posicions a membres d'un cos d'elit de l'administració no explicita la valoració de competències o habilitats directives en els processos de gestió del col·lectiu. En altres termes, més enllà de restringir el col·lectiu de referència als membres dels cossos d'elit

administrativa considerats, tan el seu nomenament com cessament segueixen sent lliures (comptant llavors el criteri de confiança política), és a dir, discrecionals, tot i les referències als principis de “competència professional i experiència, en la forma establerta en la Llei” no concretades a nivell operatiu.

A aquests models ideals –que a la realitat tendeixen a combinar-se-, vigents tots ells en diferents graus d’extensió a les nostres administracions públiques, cabria incorporar un quart encara per definir a nivell concret: el directiu públic professional.

- **Directiu públic professional**, com a model basat en els criteris professionals, però no associats al fet de pertànyer a un determinat cos de funcionaris, sinó a demostrar unes competències vinculades a la direcció pública que esdevindrien el referent bàsic –que no exclusiu- tant en la selecció i accés al lloc com en l’avaluació de la seva activitat al capdavant del mateix. Amb aquest model es busca establir una certa distància amb l’estament polític, que fixa el marc en el que el directiu/va ha de definir uns objectius de gestió sobre els que es responsabilitza i rendeix comptes, però que no el nomena i el cessa de forma discrecional sinó atenent el seu acompliment.

Aquest esquema divers quant a components de confiança política i reconeixement de la professionalitat genera un escenari complex que impedeix establir un únic i rígid sistema d’avaluació de l’acompliment directiu.

Des del present estudi s’aposta per centrar l’atenció en el quart model, justament l’anomenat de “Directiu públic professional”, com a veritable referent de la professionalització d’aquest àmbit clau de les organitzacions públiques i que es considera que recull més clarament l’aposta que es realitza a l’EBEP. Tanmateix, i reconeixent que la realitat tendirà a combinar elements propis de diferents models i diferents realitats administratives, es planteja focalitzar l’anàlisi en els continguts de la funció directiva i com pot ser avaluada per

diferents administracions públiques –atenent també a la realitat d'aquestes-. I per bé que no resulta convenient plantejar un model rígid per al conjunt de les diferents administracions que poden comptar amb aquesta figura, si resulta oportú plantejar elements generals i compartits a tenir en compte per a la seva avaluació.

El fet de fixar l'atenció en l'avaluació de l'acompliment directiu incideix en la mateixa base conceptual de la professionalització del rol directiu. La responsabilitat de la gestió, que requereix prèviament d'una acurada determinació dels objectius a assolir i la seva posterior avaluació son els factors que poden donar compte de la professionalització, més enllà de referències a la formació o experiència acreditada.

Apostar per una perspectiva de caràcter funcional, basada en les activitats desenvolupades pels directius més que en la seva vinculació jurídica, requereix d'una primera determinació dels continguts associats a la funció directiva.

### ***VI.3.- Els continguts (o el “què”) de l'avaluació de la funció directiva: tres esferes interrelacionades***

Seguint el fil conductor esbossat, un primer aspecte per definir el model d'avaluació de la direcció pública professional és la determinació dels continguts essencials d'aquesta funció a les organitzacions públiques.

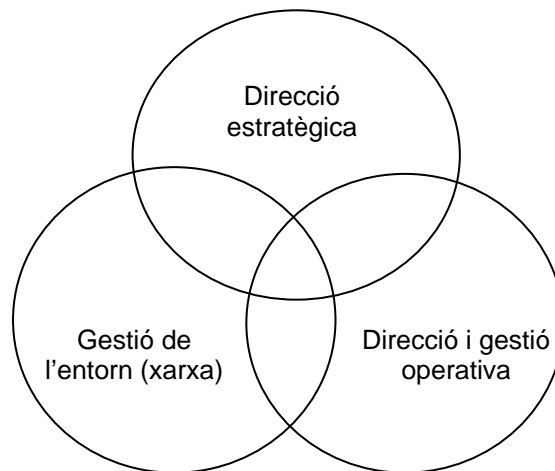
Per bé que no hi ha clares referències normatives ni la literatura especialitzada ofereix una definició única i consensuada del rol del directiu públic, les aportacions d'autors clàssics com Henry Mintzberg (1983) sobre la naturalesa del treball directiu o les aportacions d'estudis sobre la funció directiva (Aberbach, Putnam i Rockcam, 1981; Peters, 1987; Metcalfe i Richards, 1990; Losada, 1995; Arthur et al., 2003 o Català, 2005) ajuden a esbossar un àmbit d'actuació substantiu i diferenciat.

Però, especialment suggerents resulten aportacions com les de Jiménez Asensio (1998 i 2006a), Francisco Longo (2002) o Manuel Villoria (2009) en comentar l'heterogeneïtat dels directius públics a partir de tres cercles de funcions directives o les de Mark Moore (1995) que, amb matisos diferents, considera com a directiu públic aquella persona capaç de generar valor públic a través de l'actuació en tres esferes interrelacionades (Figura 1):

- 1) La direcció estratègica i política organitzativa, que inclou la capacitat d'interpretar el discurs polític i de traduir-lo en una estratègia organitzativa que incorpori objectius estratègics i operatius. Aquesta esfera inclou l'activitat de diagnosi organitzativa, la determinació de debilitats, amenaces, fortaleses i oportunitats i, a partir d'aquí, la formulació de línies d'actuació estratègica coherents amb la visió, missió i valors de l'organització, que caldria desplegar en objectius estratègics i operatius.
- 2) La gestió de l'entorn (xarxa d'actors), associada a la gestió de l'entorn polític en un sentit ampli, considerant els interessos propis de l'equip de govern i de la resta de polítics, però considerant també els interessos presents a tota acció pública com els propis d'una societat civil complexa, dels agents socials i, finalment, dels empleats i empleades públics (Kuperus i Rode, 2010), vetllant per assolir la legitimitat, el suport i els recursos necessaris.
- 3) La gestió operativa, que suposa aconseguir que l'organització sota la seva autoritat formal actuï de manera eficaç i eficient per a la consecució dels objectius, assumint la responsabilitat pels resultats aconseguits. Aquesta esfera requereix de l'existència prèvia d'objectius clarament definits i alhora de l'establiment de criteris d'eficàcia i d'eficiència per al seu assoliment. També, s'inclouria en aquest bloc el rol de lideratge que hauria d'exercir tot directiu públic en relació al seu equip professional, per dirigir i motivar, alhora que afavorir el seu desenvolupament.

---

*Figura 1: les tres esferes de la funció directiva a les organitzacions públiques*



---

Font: Elaboració pròpia a partir de Moore (1995) i Villoria (2009).

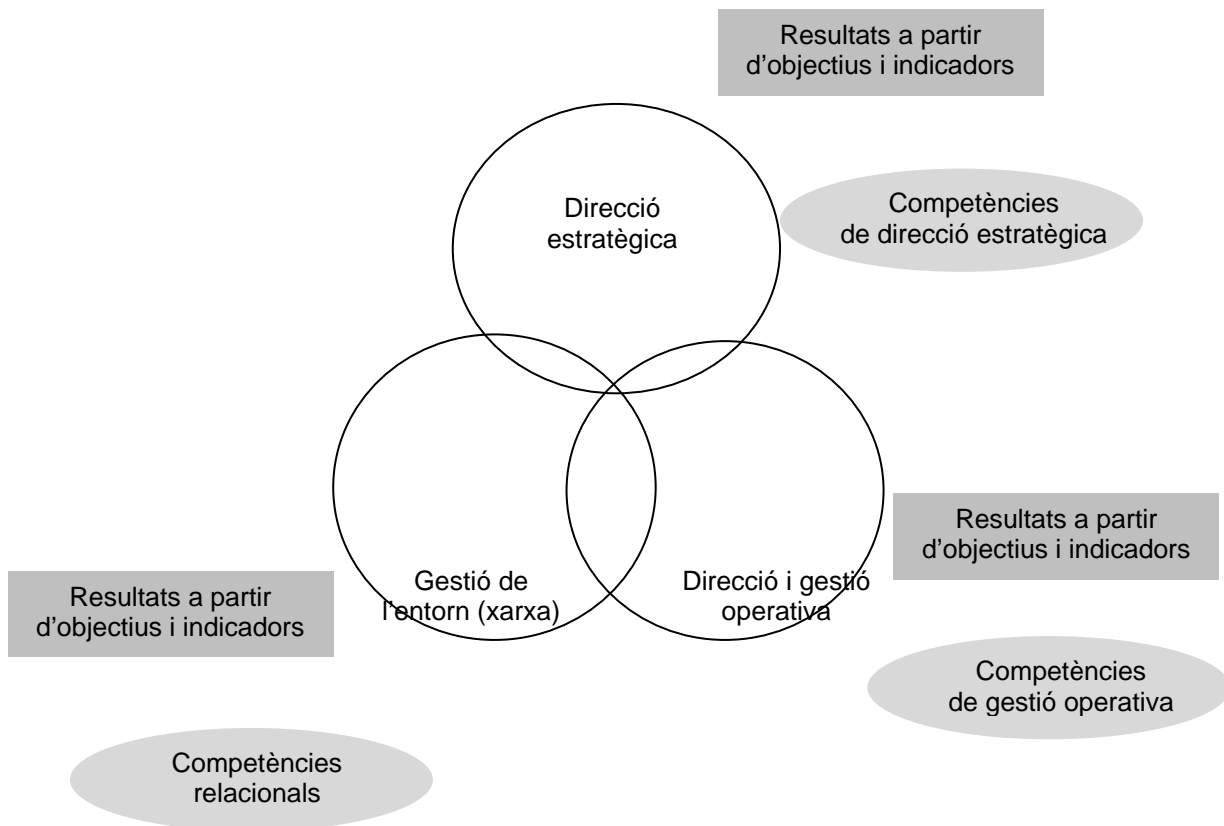
L'equilibri entre les tres esferes (reflectides a la figura 1) variarà necessàriament tant segons l'àmbit d'actuació del directiu públic considerat com atenent a l'administració a la qual presta servei.

Aquest model de geometria variable hauria de contenir, per a cadascuna de les tres esferes considerades, una combinació de l'avaluació de resultats a partir de la determinació d'objectius assignats, pactats i amb indicadors associats per a la seva valoració, i una referència a competències professionals que permetessin complementar la valoració dels resultats assolits amb arguments que donin compte del perfil del directiu/va avaluat. Una idea clau en aquest sentit és considerar tant el marge de maniobra com els condicionant del directiu per poder assolir els resultats establerts als objectius acordats, alhora que les seves característiques competencials que poden vincular-se amb els impactes de l'activitat que ha desenvolupat (Figura 2).



---

Figura 2: components de l'avaluació de les tres esferes de la funció directiva



---

Font: Elaboració pròpia.

Aquesta opció busca complementar una visió integrada del perfil directiu (la “forma de fer” - competències) i dels resultats de la seva activitat (el “producte de la seva activitat” - resultats) amb un plantejament flexible que faciliti el seu ajusta a realitats diverses, pròpies de l'exercici de la funció directiva professional.

### **VI.3.a.- Sobre l'avaluació de resultats per a les tres esferes**

La combinatòria que es proposa per a les tres esferes, seguint el model esbossat, requereix de la determinació dels resultats a assolir a partir dels

objectius assignats al directiu segons l'àmbit d'actuació sobre el qual tingui responsabilitats atribuïdes. Aquest objectius haurien d'emmarcar-se en els instruments de planificació i direcció estratègica establerts (Pla de Govern, Pla d'Actuació Municipal, Plans estratègics sectorials, entre d'altres i segons el cas) i estar vinculats a un sistema d'indicadors conegut i compartit per les parts implicades (i compromeses) que facilités la seva avaluació posterior.

Els resultats i objectius vinculats podrien estructurar-se segons cadascuna de les tres esferes apuntades, amb la idea de facilitar el seguiment i les eventuales accions de millora, alhora que les seves interrelacions haurien de permetre una visió integrada de l'actuació directiva.

Aquesta opció implica que, per a cadascuna de les tres esferes, caldria que a l'inici del període objecte d'avaluació s'hagués definit amb precisió quins són els resultats esperats i els indicadors per mesurar-los, de tal manera que, un cop transcorregut el període, es puguin comparar els resultats previstos amb els efectivament assolits. Sense la referència que constitueix el resultat anticipat, que serveix d'estàndard de comparació, l'avaluació al final del període esdevé, a la pràctica, difícil o esbiaixada. L'anticipació o definició prèvia dels resultats que s'espera assolir s'hauria d'expressar en objectius i, per aquest motiu, en alguns casos es pot parlar d'avaluació de resultats o d'assoliment d'objectius

En relació a aquesta proposta d'avaluació dels resultats o de l'assoliment d'objectius dels directius, cal destacar que:

- Identificar i fixar objectius permet reflexionar sobre les prioritats i orientar l'actuació cap a la seva consecució. La connexió dels instruments d'orientació estratègica abans esmentats amb els encàrrecs formulats als diferents directius de l'organització esdevé un element crític per donar consistència al model d'actuació resultant. Representa un important esforç tant per polítics com per directius i també per les diferents unitats implicades, però caldria concebre'l com una inversió per atorgar una orientació clara de l'organització que facilités l'establiment

de criteris, prioritzacions i, en definitiva, una orientació estratègica per optimitzar el seu funcionament i l'assoliment de resultats i impactes.

- Els objectius que es defineixin a l'inici del període han de ser clars – comprensibles pels diferents agents implicats, sense possibilitat d'equívoc–, mesurables –concrets, específics i a ser possible expressats en termes quantitativus–, estimulants –han de representar un cert repte, però realista, atenent als marges d'actuació efectius de que disposa el directiu–, flexibles –s'han de poder modificar o reformular si les circumstàncies inicials canvien–, s'han d'acompanyar d'un termini o data límit de compliment i han d'estar integrats verticalment –cada objectiu ha de resultar del desplegament d'objectius superiors–.
- Un sistema d'avaluació basat en resultats hauria d'estar connectat amb un sistema de direcció per objectius (DPO) per al conjunt de l'organització. En altres paraules, convindria articular un procés de desplegament dels objectius estratègics de l'organització fins al nivell d'objectius individuals de cada directiu implicat, i verificar el compliment dels objectius en tots els nivells, amb la finalitat de garantir que tota l'organització actua de forma alineada amb l'estratègia. En el supòsit que l'organització on s'implanta l'avaluació de l'acompliment no disposi d'un sistema de DPO caldria garantir, com a mínim, certa coherència i integració dels objectius individuals amb els d'ordre superior.
- Els mètodes basats en resultats poden semblar la mesura més objectiva per avaluar l'acompliment. En efecte, resultats vinculats a l'assoliment d'una fita marcada al Pla de Govern, al volum de producció, a l'estalvi de material o a la reducció de terminis de tramitació són poc propensos al biaix o a l'opinió subjectiva, favorable o desfavorable, dels agents avaluadors. Tanmateix, també tenen limitacions, entre les quals s'han apuntat, a tall d'exemple, les següents:
- Avaluar els resultats pot indicar, com a màxim, que directiu té èxit en el seu lloc de treball o que té més èxit que un altre, però no explica per què

és així, és a dir, què motiva el seu èxit (Quijano, 1992). En la mateixa línia, si només es mesuren resultats, s'ignoren els mitjans o processos per assolir-los, a banda de qüestions crítiques per a les organitzacions actuals, com el treball en equip, la iniciativa i l'adaptació al canvi (Vázquez, 2007). A més, el fet de centrar-se en resultats podria fer que diversos directius es consideressin igualment bons, mentre que la seva contribució a l'organització fos ben diferent, ja que allò que cadascun aporta per aconseguir els mateixos resultats pot ser substancialment diferent (Kane i Lawler, 1979). En resum, emfasitzar exclusivament resultats pot no resultar suficient per donar compte de l'existència d'acompliments diferents i, fins i tot, pot provocar conductes oposades a altres objectius igualment desitjats per l'organització.

- Les avaluacions per resultats poden contaminar-se per factors externs que fan inviable l'assoliment de l'objectiu prefixat i sobre els quals els directius avaluats no tenen influència (Alles, 2006). És a dir, l'assoliment dels objectius pot quedar fora del control individual del directiu.

Un element essencial en aquest primer bloc de l'avaluació és la incardinació dels objectius establerts a cadascuna de les tres esferes en un pla estratègic corporatiu o, com a mínim, en un esquema coherent que permeti relacionar l'acció de govern prevista amb les fites encarregades a cadascun dels directius de l'organització.

Atenent a les diferències entre les tres dimensions i a la necessària adequació dels objectius que per a cadascuna d'elles s'estableixin per a cada directiu, resultarà essencial preveure una avaluació qualitativa –basada més en descripcions de situacions i resultats més que en dades quantitatives- que hauria de ser contrastada per diferents agents per assegurar l'adequada valoració.

Per contribuir a aportar informació i capacitació en relació a aquest bloc convindria comptar amb el recolzament de reconegudes institucions públiques

que estan treballant en l'àmbit del disseny, la implementació i l'avaluació de polítiques públiques.

A banda de l'avaluació d'objectius, el segon bloc que es proposa introduir per a les tres esferes considerades és l'avaluació de competències directives professionals.

### **VI.3.b.- Sobre l'avaluació de competències per a les tres esferes**

A banda de l'enfocament basat en resultats, es proposa que l'avaluació de l'acompliment dels directius incorpori també la referència a les competències com a "característiques subjacents a la persona, causalment relacionades amb una actuació exitosa en un lloc de treball" (Boyatzis, 1982). Per bé que el concepte s'acostuma a presentar amb diferents accepcions (Vilert, 2010; Jiménez Asensio, 2009; Secretaria de Funció Pública i Modernització, 2009) hi ha cert consens en expressar-lo de forma resumida com el conjunt de coneixements, habilitats, actituds que el directiu posa de manifest mitjançant el seu comportament i que s'associen al rendiment o a l'èxit professional.

Per bé que les competències poden tenir una projecció clara sobre àmbits clau de la funció directiva professional com la selecció, el disseny de la formació i el desenvolupament directiu o els eventuals plans de carrera, en aquest apartat proposem centrar l'atenció en la seva incidència en l'àmbit de l'avaluació.

Si a l'hora de predir les capacitats de direcció –formulades en termes de lideratge per alguns autors- es destaquen els coneixements, les aptituds, les destreses i els trets de la personalitat, en plantejar l'avaluació es proposa centrar l'atenció en les competències de les què un directiu ha de disposar per al desenvolupament eficaç de les seves funcions (Gorriti, 2009).

La incorporació de la component competencial a l'avaluació s'adiu amb l'enfocament "professionalitzador" de la direcció pública que, a banda de donar

compte de factors que contribueixen a explicar els resultats assolits, també faciliten l'articulació de plans de millora professional per incrementar el seu potencial del perfil directiu considerat. Per altra banda, però, també des de l'avaluació de competències es podrien arribar a identificar limitacions quan a les capacitats directives i conduir al cessament d'eventuals titulars de llocs directius que no exerceixen com a tals –per raó de no assolir els nivells existents en les competències proposades-.

En aquest plantejament, orientat amb criteris possibilistes, algunes competències es consideren com part integrant de l'acompliment registrat (és a dir, com a mesures addicionals del mateix, entenent-les així com a variables dependents) i com d'altres competències es prenent com a predictores de l'acompliment assolit (és a dir, com a variables independents que contribueixen a explicar-lo). Convé clarificar aquesta aproximació per prendre consciència d'allò que s'està mesurant i també del perquè s'està mesurant.

Tanmateix, per fer viable la incorporació de l'avaluació de competències cal comptar amb dos requisits previs (Longo, 2002): (1) l'existència d'un model genèric d'exercici de la gerència pública que clarifiqui responsabilitats i rols directius –la concreció del model apuntat anteriorment en podria ser un exemple- i permeti indicar què significa tenir èxit en el seu desenvolupament i (2) l'existència de models de competències directives que garanteixin tant la coherència teòrica com la validesa empírica del model (i que permetin diferenciar quines es consideren com a il·lustratives de l'acompliment i quines predictives del mateix).

La definició de competències caldria plantejar-la de forma ajustada a la realitat sobre la qual vol aplicar-se, considerant especialment les diferències entre tipologies de directius públics. Seguint la referència prèvia a la geometria variable del model d'avaluació proposat, i tal com apunta Jiménez Asensio (2009), convindria distingir dues dimensions, la vertical i l'horitzontal. La primera permetria diferenciar entre directius “superiors”, amb un contacte més directe amb l'estrat polític i més exposats a l'exterior (control polític i dels mitjans de comunicació) i directius “bàsics”, amb un caràcter més tècnic

vinculat a la gestió interna i al desenvolupament de polítiques públiques. La segona, la dimensió horitzontal, faria esment a les distincions entre directius vinculats a àmbits interns o de “serveis comuns” (organització, recursos humans, intervenció) i directius vinculats a àmbits finalistes (de polítiques públiques concretes).

Per bé que convindria disposar d'un perfil competencial bàsic de directiu públic (que recolliria allò que tenen en comú els i les professionals vinculats a la direcció pública), l'aproximació inicial a través de la dimensió vertical i horitzontal esmentada hauria de facilitar un primer ajust de les competències a considerar per avaluar els directius segons la seva adscripció a un o altre perfil.

A l'hora de concretar aquestes competències professionals apareixen multiplicitat d'opcions -des de les desenvolupades per diferents administracions públiques (Vilert, 2010; Noguer i Guzmán, 2007; Pascualena, 2008) a les analitzades i proposades a partir d'estudis comparats (Villoria, 2009; Gorriti, 2009)-, amb certs elements en comú però també amb notables diferències.

La revisió dels llistats de competències existents permeten copsar l'ampli ventall d'opcions que s'han definit i que podrien facilitar l'eventual ajust per part de diferents administracions segons la realitat organitzativa i l'enfocament i abast de l'avaluació de directius públics. Justament per això, cada cop més, proliferen els diccionaris elaborats ad hoc per la pròpia organització, a fi i efecte de recollir-hi les competències que l'organització en particular considera més rellevants atesa la seva visió, la seva missió i els seus valors, i també què és el més important o el més rellevant per assolir els seus objectius amb èxit, i que això és el que al final s'acaba traduint en una competència. Les competències que es defineixin, en tot cas, han de ser observables, ja que d'altra manera no en seria possible la seva avaluació.

A partir de diversos referents en aquest camp (Gorriti, 2009 i 2010, Jiménez Asensio, 2009; Vilert, 2010; Noguer i Guzmán, 2007) i atenent a les tres esferes abans esmentades al model d'avaluació de la direcció pública definit

anteriorment, a continuació s'exposen, a tall d'exemple inicial i sense ànim d'exhaustivitat, alguns exemples de competències directives:

Competències associades a la direcció estratègica i a la política organitzativa.

- Capacitat analítica (habilitat per obtenir informació rellevant del context, interpretar-la i derivar-ne debilitats, amenaces, fortaleses o oportunitats). Pot plantejar-se com a competència predictiva de l'acompliment.
- Visió estratègica (habilitat per visualitzar tendències amb una actitud positiva i optimista, adaptar-s'hi i orientar l'actuació cap a l'assoliment dels objectius organitzatius). També pot considerar-se com a predictiva de l'acompliment.
- Innovació (habilitat per tal de presentar recursos, idees o mètodes innovadors i creatius per tal de fer front a les necessitats i exigències a les quals es troba sotmesa l'organització). Associada a la personalitat del directiu i, per tant, també pot considerar-se predictiva de l'acompliment.
- Planificació i organització (habilitat per establir un ordre d'actuació organitzativa amb la finalitat d'assolir un resultat determinat). Pot associar-se més clarament a com s'ha desenvolupat el directiu o directiva i per tant considerar-se com a criteri a considerar per complementar l'avaluació de resultat assolit.
- Presa de decisions estratègiques (habilitat per abordar encertadament decisions d'alt impacte en organitzacions complexes en situacions d'incertesa, analitzant diversos escenaris, variables i riscos). Competència a valorar com a predicció dels acompliments dels directius.

Competències associades a la gestió de l'entorn (competències relacionals).

- Adaptabilitat (habilitat per mantenir l'eficàcia dins d'un entorn canviant o bé davant noves activitats, responsabilitats o relacions). Associada a la competència genèrica "intel·ligència", registraria un caràcter predictiu de l'acompliment.
- Integritat (valor personal d'interioritzar normes i principis de comportament basat en conductes morals socialment acceptades i actuar conformement). Pot plantejar-se com tret de la personalitat que pot facilitar la predicció d'acompliments.



- Comunicació (habilitat per relacionar-se profitosament amb els altres de manera correcta, clara i eficaç, expressant idees o escoltant les dels altres i generant un clima professional positiu). En tant s'associa a com el directiu avaluat ha estat capaç de donar a conèixer informació i com va respondre a preguntes i reptes (Gorriti, 2010), seria un criteri associat a complementar l'avaluació d'acompliments.
- Impacte i influència (habilitat per causar bona impressió i generar ascendent en els altres, i mantenir aquesta situació al llarg del temps). En tant es consideri com capacitat per influir en els altres, persuadint-los per fer quelcom o per adoptar d'altres punts de vista, podria considerar-se també com a criteri per complementar la mesura de l'acompliment.
- Consciència dels altres (habilitat per conèixer l'ambient de treball i les circumstàncies d'altres persones i d'actuar de forma considerada amb elles, tenint en compte les seves necessitats). Pot considerar-se una competència vinculada a complementar l'avaluació de l'acompliment assolit.
- Habilitats de negociació en entorns complexos (habilitat per establir relacions d'intercanvi i generar sinèrgies i acords, tenint en compte els objectius a assolir). En tant es consideri parcialment com capacitat per incidir en els altres pot considerar-se com a criteri per contribuir a donar compte de l'acompliment registrat.

#### Competències associades a la gestió operativa.

- Iniciativa (predisposició per anticipar-se als esdeveniments i emprendre acció abans que es produeixin, amb la finalitat de millorar el resultat d'una activitat), com a tret de la personalitat que pot facilitar la predicció d'acompliments.
- Orientació a resultats (habilitat per realitzar un bon treball i assolir els millors resultats en la gestió diària en relació amb els objectius prèviament establerts), com a conducta associada al lideratge que pot contribuir a predir l'acompliment.
- Treball en equip (disposició per a participar activament en un equip de persones, aportar-hi valor i col·laborar en la consecució dels objectius).

- Capacitat de delegació (habilitat per distribuir eficaçment la presa de decisions i altres activitats i assignar-les al col·laborador més adient). Complementant l'anterior, també referida a direcció de les persones, podria contribuir a mesurar l'acompliment directiu.
- Desenvolupament de col·laboradors (habilitat per ajudar als col·laboradors a desplegar el seu coneixement i aptituds en el desenvolupament de la seva activitat laboral). Tercer complement a la direcció de les persones i que també facilitaria la mesura de l'acompliment obtingut.
- Planificació i gestió de recursos econòmics, tecnològics, organitzatius (habilitat per anticipar i gestionar els recursos disponibles d'acord amb els objectius i fites a assolir), com a competència que també podria aportar valor a l'hora de mesurar l'acompliment del directiu avaluat.

Convindria que tan la definició com la selecció de les competències a incloure a l'avaluació de cada directiu públic s'establís a través d'un procés participatiu i transparent, que facilités tant la socialització dels diferents agents implicats amb el model resultant com el seu coneixement previ de cara a afavorir l'adequació de comportaments d'acord amb l'enfocament establert finalment.

Aquest procés d'elaboració prèvia tant dels objectius a incloure a l'avaluació com de les competències que, amb un caràcter més estable, formaran part del model d'avaluació convé treballar-los atenent als mètodes que utilitzaran els agents avaluadors per donar compte de l'acompliment assolit.

#### ***VI.4.- Els mètodes i els temps (o el “com” i el “quan”) per avaluar la funció directiva: contrastant fonts d'informació***

A partir del model proposat a través de les tres esferes que enquadraven la funció directiva -mitjançant la combinació d'avaluació de resultats i de competències-, convé incorporar al debat els mètodes a utilitzar per recollir de forma sistemàtica i integrada, a l'hora que el més eficient possible, les dades que han d'informar sobre l'acompliment directiu.

El primer punt a considerar és l'avaluació de resultats. Aquesta exigeix el contrast dels resultats assolits en relació als que es marcaven als objectius establerts a l'inici del període d'avaluació. Òbviament aquest contrast exigeix l'existència prèvia d'una estratègia corporativa traslladada a objectius clarament definits i expressats en termes de resultats mesurables a través d'evidències que permetin mostrar si s'han complert o no –o en quina mesura-.

Aquest punt resulta especialment rellevant atenent a la realitat de moltes administracions públiques on o bé no s'han definit línies estratègiques i objectius que les desenvolupin o bé s'han formulat en termes molt oberts que dificulten la seva posterior avaluació.

La formulació clara d'aquests objectius i la seva traducció en resultats mesurables cal associar-la a indicadors i evidències. Convindria que els indicadors estiguessin expressats en termes quantitius (especialment en les esferes de direcció estratègica i direcció i gestió operativa) per bé que poden complementar-se amb informacions qualitatives que permetin donar compte del grau d'assoliment dels objectius fixats (més probablement en l'esfera de gestió de l'entorn).

Tal com s'apuntava en definir l'avaluació per resultats associats a objectius, la recopilació d'informació hauria de contenir, tant les dades corresponents als indicadors acordats prèviament, com aquelles informacions complementàries que permeten donar compte dels valors resultants o, cas que aquests no siguin de caràcter quantitiu, ajudar a descriure l'activitat realitzada i la fita assolida.

El mètode associat a la valoració dels resultats caldria, així, de la combinació de fonts d'informació adaptades a cada objectiu: indicadors quantitatius i evidències qualitatives vinculades al resultat assolits segons l'esfera de direcció estratègica, indicadors de procés, d'eficàcia i eficiència per l'esfera de direcció i gestió operativa, i evidències sobre la gestió de l'entorn realitzada pel directiu. La presentació en un informe dels principals resultats assolits –d'acord amb els agents i el mètode de recopilació d'informació que s'apunten al següent apartat- hauria de facilitar una visió integrada de l'acompliment del directiu o directiva en relació als objectius marcats a cadascuna de les tres esferes considerades al model.

El segon punt a tractar és l'avaluació de competències directives. En aquest cas existeix una notable diversitat de mètodes i instruments per a la seva mesura (Ángel i Simón, 2008). Atenent a la singularitat de l'avaluació de directius, tant pel que fa al nombre com al nivell d'aprofundiment, convindria seleccionar aquells mètodes que permetessin evitar ambigüitats o interpretacions no unívokes (a l'avaluar competències com poden ser “visió estratègica” vinculada a l'esfera de direcció estratègica, o la competència “negociació” vinculada a l'esfera de gestió de l'entorn o “lideratge” associada a l'esfera de direcció i gestió operativa, entre d'altres). En aquest sentit, i considerant la importància clau d'avaluar competències tant per explicar resultats com per orientar millores, convindria apostar per aproximacions molt més acurades que afavorissin un coneixement molt proper de la persona avaluada, alhora que fixat en unes competències clarament definides i conegudes d'antuvi. L'opció d'utilitzar escales de classificació ancorades en comportaments (o, en anglès, *Behaviorally Anchored Rating Scales* –BARS–), apostar per la descripció oberta de comportaments desenvolupats –a tall de registre- o realitzar entrevistes en profunditat amb la persona avaluada podrien ser opcions a valorar en aquesta línia –de nou portades a terme atenent als agents implicats en el procés tal i com s'apunta en el següent apartat-.

Per bé que aquests mètodes requereixen d'un important esforç i dedicació, a banda de temps i d'altres recursos, convindria plantejar-se la inversió en aquest

sentit pel paper clau que juga l'avaluació de competències. La fiabilitat i validesa de l'avaluació de competències que en resulta és superior i, a més, resulta més fàcil controlar disfuncions com la interpretació subjectiva de les característiques o la benevolència de l'avaluador (Gorriti y Lopez Basterra, 2009).

En tot cas, convindria que l'avaluació de competències comptés amb evidències clarament registrades i disponibles de cara a eventuais revisions – com a il·lustracions exemplificadores dels BARS esmentats o la gravació de les entrevistes, per exemple-, així com per disposar d'un historial de l'acompliment del directiu públic professional a efectes dels diversos propòsits amb els quals es pot vincular la seva avaluació.

Independentment de la utilització creuada de diferents fonts d'informació, amb aportacions quantitatives i qualitatives, convé que l'entrevista sigui un dels mètodes tant de recopilació de dades com de contrast d'aquestes entre el directiu avaluat i l'equip responsable de portar a terme l'avaluació –objecte del proper apartat-.

Un punt final a considerar en relació al mètode es refereix als temps de l'avaluació dels directius públics professionals. La proposta sobre cada quan cal realitzar aquesta avaluació ha de tenir en compte els temps polítics que marquen bona part de l'activitat directiva pública, però també que la valoració dels resultats vinculats a objectius poden tenir recorreguts diversos –més variables i sovint més prolongats que les manifestacions operatives de les competències-. Considerant referents propis del sector privat, sembla apuntar-se que una avaluació anual donaria poc marge per avaluar resultats (especialment en les esferes de direcció estratègica i gestió de l'entorn, tret de casos puntuals) i que una avaluació cada quatre anys donaria poc marge per facilitar accions de resposta. Per fixar un període estàndard de referència es planteja una avaluació de la direcció pública professional cada dos anys. Tanmateix, i atenent també a la variabilitat de les esferes considerades, es planteja la reserva de realitzar avaluacions específiques en casos en que hi ha hagut fets extraordinaris que requereixen d'una presa de decisions informada al

respecte. Cal no confondre aquestes avaluacions amb la necessària direcció i coordinació i el necessari suport i seguiment que, des de l'estament polític, cal fer de l'activitat de la direcció pública professional.

***VI.5.- Els agents avaluadors (o el "qui") de la funció directiva professional: visions integrades per fer viable l'avaluació.***

A l'hora de plantejar el "qui" ha de realitzar l'avaluació dels directius apareixen diferents opcions que, amb major o menor complexitat, intenten fer front als eventuais riscos de la subjectivitat o parcialitat multiplicant els punts d'observació –agents avaluadors i fonts d'avaluació–, sovint incrementant notablement la complexitat del model resultant.

La major part d'iniciatives d'avaluació adreçades al conjunt de l'organització que s'han desenvolupat a les administracions públiques del nostre context de referència apunten a un model de "cascada", en la qual cada comandament avalua als seus col·laboradors i al seu torn és avaluat pels seus superiors (Salvador, 1997; Salvador i Dubin, 2008).

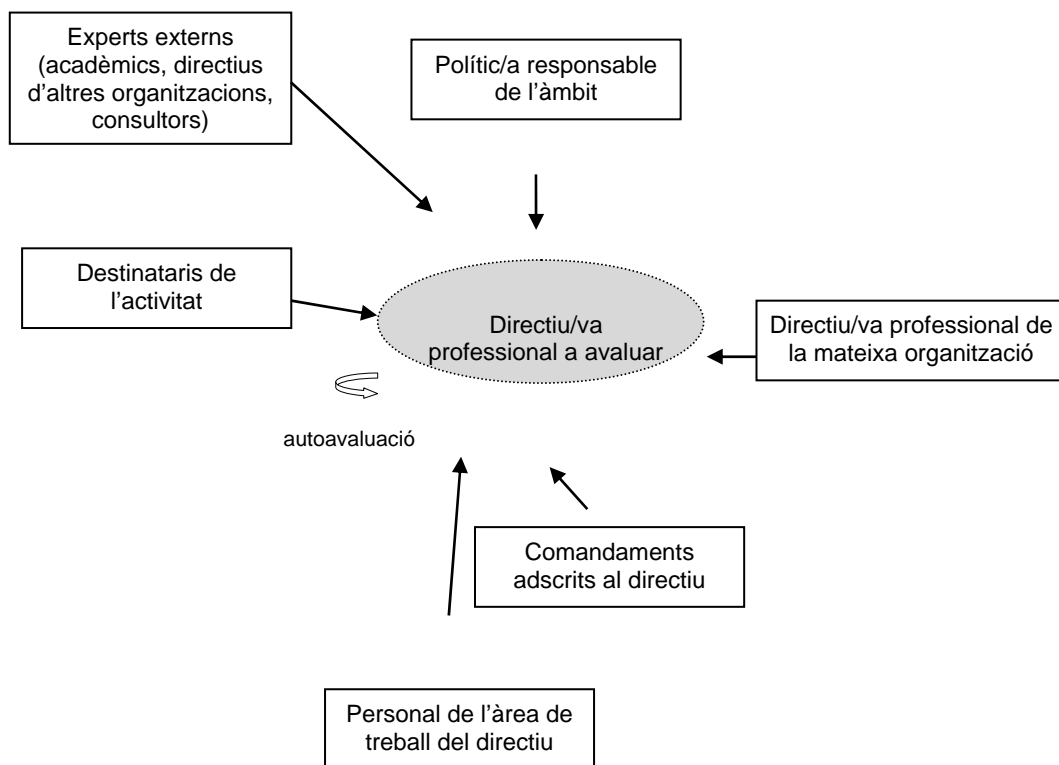
Tanmateix, algunes iniciatives han plantejat la incorporació d'altres agents que, coneixedors de l'activitat professional desenvolupada per la persona avaluada, poden enriquir el resultat final del procés (Ramió, 2009). Un exemple serien les anomenades avaluacions 180° (la persona seria avaluada pels seus superiors i pels seus iguals a l'organització) o les 360° (la persona seria avaluada pels seus superiors, pels seus iguals i pels seus subordinats, alhora que també per algun agent extern vinculat directament a la seva activitat). També en aquesta línia algunes iniciatives adreçades a avaluar professionals l'activitat dels quals té destinataris clars, identificables i permanents, han plantejat la incorporació de les valoracions d'aquests per enriquir el procés avaluatiu. Així mateix, i sovint per raons que connecten amb l'opció de comptar amb agents externs desvinculats de la persona avaluada però coneixedors dels continguts de la seva activitat, hi ha projectes d'avaluació que plantegen la creació de

comissions mixtes entre personal intern i personal extern com ara acadèmics, professionals d'organitzacions externes responsables d'àmbits de treball equiparables al de la persona avaluada o consultors especialitzats en la matèria. Complementàriament, algunes iniciatives d'avaluació han plantejat també la conveniència d'incorporar a la pròpia persona avaluada com a agent avaluador a través de l'anomenada autoavaluació.

Una eventual traducció gràfica d'aquest ventall d'opcions en l'avaluació dels directius públics professionals podria ser la següent:

---

*Figura 3: potencials agents avaluadors dels directius públics professionals*



---

Font: Elaboració pròpia.

Per bé que en algunes iniciatives vinculades al món de la formació directiva – detecció de necessitats formatives i avaluació de competències- s'han explorat concrecions d'aquest model, no hi ha experiències ressenyables que hagin

estès la seva aplicació a una avaluació de l'acompliment. Per altra banda, diverses recerques (Brutus y Gorriti, 2005; Brutus et al. 2006; López Basterra, 2009; Salvador y Dubin, 2008), mostren com la multiplicitat d'observacions no aporten informació significativament diferent de la generada per una font directa i propera a la persona avaluada, i preparada prèviament per a l'avaluació –com seria el cas del superior immediat- ni acostumen a ser eficients (en relacionar la informació aportada en relació al cost que suposen).

Entre les propostes formulades per superar aquestes limitacions en destaquen la necessitat d'invertir en la formació i capacitació dels avaluadors i en millorar el disseny dels mètodes i instruments utilitzats per recollir la informació (Brutus i Facticeau, 2003; Kaiser i Craig, 2005), a banda d'ajustar la tipologia i nombre d'agents implicats a l'avaluació.

Aquestes evidències fan especialment complicat plantejar l'extensió d'un model com aquest per a l'avaluació integral de la direcció pública professional. Tant l'heterogeneïtat de perfils directius, de les funcions que desenvolupen i dels destinataris de la seva activitat, com la enorme diferència entre les organitzacions públiques en les quals presten els seus serveis fan recomanable cercar opcions més discretes i ajustades a una realitat complexa però amb recursos limitats. Malgrat que aquesta aposta per simplificar el model comporti riscos de pèrdua de perspectives per una visió integrada, es valora especialment la viabilitat d'un model adaptable a la realitat del nostre context administratiu de referència, atenent també a les limitacions i constriccions per avançar en la consolidació d'un model de direcció pública professional.

Mantenint l'irrenunciable rigor, sistemàtica i transparència del model d'avaluació professional que es proposa, però plantejant-lo també en clau possibilista, es proposa optar per simplificar el col·lectiu d'agents implicats en el procés.

En aquesta línia, l'aposta per la direcció pública professional, això és, no delimitada exclusivament per criteris de confiança política, comporta que a l'hora de definir aquests agents avaluadors s'hi inclogui l'estament polític però

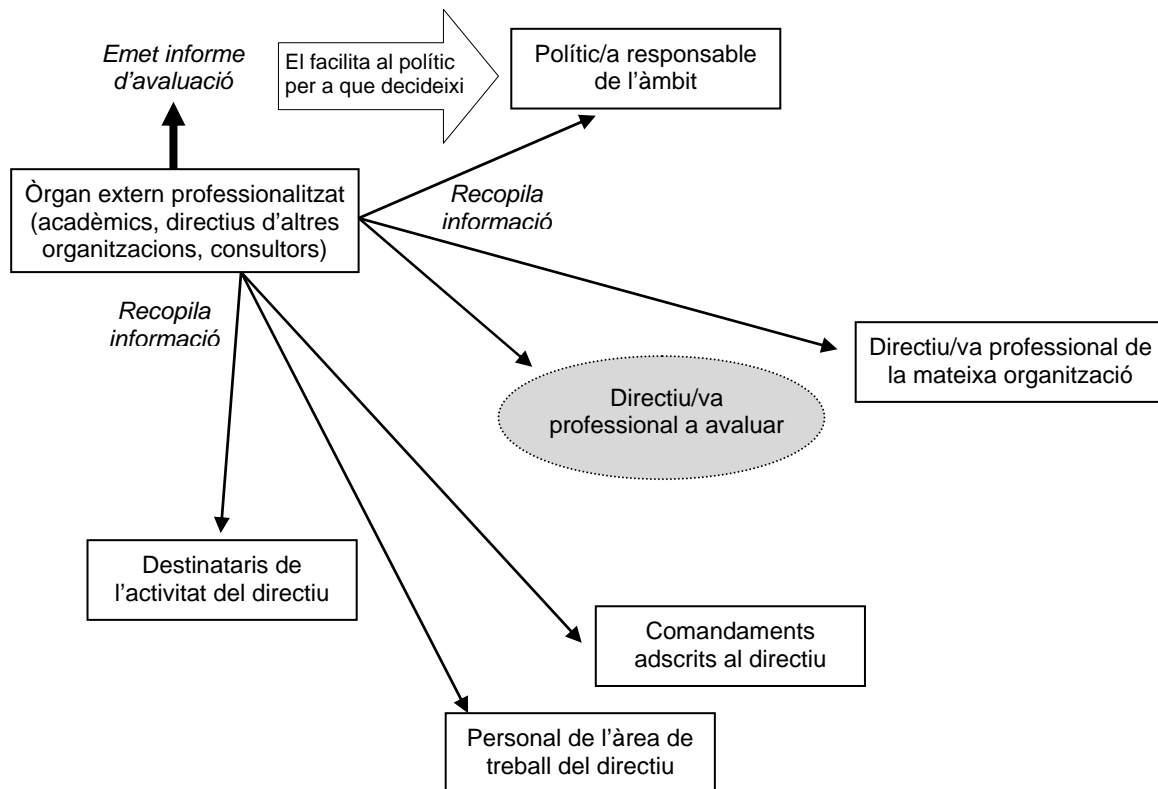


evitant que sigui l'única perspectiva valorativa de l'activitat desenvolupada i, en tot cas, eludint l'ús exclusiu de criteris polítics en l'avaluació.

Per donar resposta a aquest plantejament es proposa que la incorporació d'un òrgan extern professionalitzat (format per acadèmics, equips avaluadors de l'EAPC, directius d'altres organitzacions, membres de col·legis professionals o centres de formació directiva, o per empreses consultores expertes en aquest camp). Aquest òrgan extern s'encarregaria de recopilar la informació per avaluar al directiu, recorrent a una diversitat de fonts i d'agents (incloent des del propi directiu al polític responsable de l'àmbit, entre d'altres) que podria adaptar-se, seguint el model de geometria variable, a les característiques concretes de cada organització i posició directiva. A partir del tractament d'aquesta informació que combinaria la referida a l'assoliment d'objectius amb la revisió de competències directives, l'òrgan extern estaria en condicions d'emetre un informe d'avaluació que sotmetria a la consideració del polític/a responsable de l'àmbit per a que prengué les decisions oportunes.

En tant en quant aquest òrgan extern és un dels pilars per reforçar l'objectivitat del procés, convindria assegurar tant la capacitat dels seus membres com l'objectivitat de la seva activitat, vetllant per les exigències tècniques de rellevància, fiabilitat i no contaminació de les mesures que recull i processa, així com un control dels errors que pogués eventualment cometre. En aquest sentit resulta especialment oportuna la intervenció d'institucions públiques especialitzades en la formació, l'avaluació i els recursos humans (des de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya fins determinades unitats centrals de la Generalitat o de les Diputacions, per exemple) per acreditar la composició i la feina realitzada pels esmentats òrgans externs professionalitzats.

Figura 4: proposta d'agents avaluadors dels directius públics professionals



Font: Elaboració pròpia.

La proposta d'incorporar un òrgan extern professionalitzat permetria sistematitzar la recopilació d'informacions combinant fonts i mètodes, alhora que propiciar un tractament rigorós de les mateixes de cara a emetre un informe que permeti cobrir les tres esferes considerades per a la direcció

pública professional, tant pel que fa a objectius assolits com per competències directives manifestades.

Per avaluar l'activitat desenvolupada i els resultats assolits en l'esfera de la direcció estratègica es planteja que aquest òrgan extern s'encarregui de combinar la necessària aportació d'evidències per part del polític responsable de l'àmbit amb la incorporació d'aportacions de la resta d'agents que es considerés oportú d'incloure en el procés i que poguessin informar tant sobre l'assoliment de resultats com sobre el desenvolupament de competències del directiu. En l'avaluació de la gestió de l'entorn que ha realitzat el directiu públic professional convindria de nou tenir especialment en compte el parer del polític responsable de l'àmbit, per bé que complementat amb les visions de la resta d'agents implicats considerant les informacions –especialment qualitatives- que puguin aportar –també per part de la pròpia persona avaluada-. Finalment, pel que fa a la tercera esfera, la referida a la direcció i gestió operativa, el criteri dels agents externs valorant les dades sobre assoliment de resultats –a partir dels objectius definits prèviament- i les competències manifestades per la persona avaluada serien el referent, per bé que complementat pel polític responsable de l'àmbit al qual convindria implicar en aquest àmbit clau de l'avaluació directiva.

Aquest plantejament permetria garantir que:

- a) L'informe d'avaluació el realitzarien professionals de l'avaluació amb un ampli coneixement del sistema, amb prou capacitat per aplicar-lo i interpretar-ne els resultats.
- b) La informació sobre l'acompliment la facilitarien persones de la pròpia organització que, com a tals, poden proveir la informació necessària sobre l'acompliment de la persona avaluada en la seva activitat professional –a partir d'un coneixement directe i continuat-.
- c) Les persones a considerar per obtenir la informació necessària no estarien acotades i, seguint l'opció per un model de geometria variable, podrien adaptar-se a cada realitat concreta.
- d) L'estament polític, que també s'inclouria en la recopilació d'informació, rebria l'informe d'avaluació i podria prendre les decisions corresponents,

a partir d'informació sistematitzada que els hi facilitaria l'òrgan avaluador extern, que també podria exercir un rol d'acompanyament i assessorament en el procés posterior a l'avaluació.

#### ***VI.6.- Les aplicacions (o el “per a que”) de l'avaluació de la funció directiva: reforçant la professionalització amb impactes directes***

Tal com s'ha argumentat al llarg de l'apartat, l'aposta per professionalitzar la funció directiva pública passa ineludiblement per vincular-la a una avaluació on el criteri de confiança política no sigui ni l'únic ni el més predominant per al devenir professional de les persones avaluades. Per fer viable aquest plantejament cal que les aplicacions de l'avaluació directiva, això és, les conseqüències que es deriven de les puntuacions i valoracions obtingudes en l'avaluació de resultats i de les competències en les tres esferes proposades, tinguin impactes clarament percebuts pels diferents agents implicats. Aquest argument apunta al missatge que es presenta a l'organització a l'hora d'utilitzar els resultats de l'avaluació: segons siguin aquests s'entendrà que efectivament s'està davant d'un plantejament professionalitzador de la funció directiva (Jiménez Asensio, 2006b).

Un primer element clau per desplegar aquest plantejament a l'hora de concretar les aplicacions de l'avaluació es refereix a l'àmbit de l'administració del personal directiu en clau de control, és a dir, a concretar l'impacte de les valoracions assolides en el procés avaluatiu en els àmbits de:

- Permanència en el càrrec. Una de les claus de volta del model d'avaluació de la funció directiva pública professional és associar els resultats assolits per la persona que ocupa el càrrec a la seva permanència o al seu eventual cessament. Això implica que, considerant els mètodes i els temps fixats a un apartat anterior, la valoració resultant seria decisiva –en tot cas més que el mer criteri del càrrec polític del qual depèn- per decidir la permanència de la persona avaluada a la

posició directiva. Per mantenir la coherència i el rigor d'aquest model convé doncs que tant la definició dels objectius que fixen l'acompliment del període avaluat com la concreció de les competències que es valoraran estiguin molt clarament definits, siguin compartits pels agents implicats i es puguin formalitzar de manera que evitin incerteses en el procés d'avaluació. La permanència o el cessament en el càrrec a resultes de l'avaluació de resultats és, de fet, un dels factors que permeten identificar un model de direcció pública professional de forma més clara.

- Retribució. L'impacte retributiu de l'avaluació, en tant que aplicació vinculada a l'administració de personal, convindria associar-la a indicadors quantitius vinculats especialment a l'assoliment de resultats i no tant a l'avaluació de competències professionals. A tal efecte convindria que, mantenint un ventall retributiu que sigui coherent amb el funcionament efectiu de l'organització, es definís un complement retributiu variable per als directius públics professionals en funció dels objectius i resultats associats. Per a que aquest complement sigui realment efectiu convé que la seva quantia relativa sigui significativa per incidir en la motivació. Per bé que tant en els ens instrumentals de l'administració com en els referents del sector privat hi ha una àmplia diversitat de marges, una referència possible seria fixar el complement al voltant del 20% de la massa salarial bruta del directiu, tot i que convindria adequar l'import final a percebre segons el nivell d'assoliment de les fites establertes prèviament.

Un segon element clau per desplegar la concreció de les aplicacions de l'avaluació es refereix a l'àmbit de la millora i el desenvolupament professional del personal directiu, és a dir, associant les valoracions assolides en el procés avaluatiu a:

- La formació i l'aprenentatge. Una de les claus per consolidar el model de direcció pública professional és comptar amb directius preparats per a l'exercici de les seves funcions (Ramíó, 2009). Més enllà de les

aportacions realitzades en comentar la selecció, els resultats de les valoracions obtingudes a l'avaluació haurien de facilitar la detecció de necessitats formatives que es podrien traduir tant en accions de formació concretes com en la generació de dinàmiques d'aprenentatge que permetessin potenciar el perfil avaluat. La utilització dels resultats de l'avaluació per dissenyar itineraris formatius personalitzats, monitoritzacions o *coachings* personalitzats per potenciar competències o establir nous mètodes de treball per reforçar potencials podrien ser algunes de les concrecions d'aquestes aplicacions.

- *La carrera directiva professional.* Per bé que segons el model de direcció pública que s'adopti pot excloure la possibilitat de desenvolupar una carrera directiva (com ara els models d'ocupació o models tancats de funció directiva pública), es considera oportú apuntar que l'aposta per professionalitzar la funció directiva pot incloure el desplegament de certes opcions de progressió –o mobilitat- professional al sí de les organitzacions públiques. En aquest sentit resulta interessant copsar els moviments que es donen de forma efectiva –tot i que sovint poc formalitzada- entre directius de diferents administracions locals i autonòmiques. La idea d'associar els resultats de l'avaluació de l'acompliment al desenvolupament de trajectòries directives professionals a la mateixa organització o entre administracions pretén ser, justament, una aportació a la professionalització de la funció directiva pública. Així, a banda de les aplicacions de l'avaluació vinculades a la permanència o cessament en la posició directiva, els resultats del procés també podrien associar-se a generar un model de “carrera horitzontal” que, entre d'altres, facilités la mobilitat del personal (per exemple seguint el model del *Senior Executive Service* nord-americà, com indica Villoria -2009-).

La combinació d'aquestes aplicacions conflueixen en un model que, tal com s'apuntava a la introducció del capítol, es centra en la presa de decisions sobre el reconeixement professional, la retribució, la permanència en el càrrec o l'eventual cessament dels directius –activitats que es podrien associar a

l'administració de personal- però també a promoure la seva millora –amb una orientació vers desenvolupament del perfil del directiu-, atenent a que se'l valora i avalua seguint paràmetres vinculats especialment al seu acompliment professional.

## **VI.7.- Bibliografia**

Aberbach, J.D., Putnam, R. and Rockman, R. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Ángel, A.; Simón, C. (2008). “Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado”, a Gómez-Pomar, J.; Allard, G. *La evaluación del desempeño en las Administraciones públicas*. Madrid: Centro PwC & IE del Sector Público, pp. 11-48.

Arthur, W., Jr; Day, E. A.; McNelly, T. L., y Edens, P. S. (2003): “A meta-analysis of the criterion-related validity of assessment center dimensions”, *Personnel Psychology*, 56:125-154

Boyatzis, R.E. (1982): *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. John Wiley and Sons. New York.

Brutus, S.; Derayeh, M.; Fletcher, C.; Bailey, C.; Velazquez, P.; Shi, K.; Simon, C. and Labath, V. (2006): “Internationalization of multi-source feedback systems: a six-country exploratory analysis of 360-degree feedback”, *The International Journal of Human Resource Management*, 17 (11): 1888-1906.

Brutus, S. and Facticeau, J. (2003): “Short, Simple, and Specific: The Influence of Item Design Characteristics in Multi-Source Assessment Contexts”, *International Journal of Selection and Assessment*, 11 (4): 313 -325.

Brutus, S. y Gorriti, M. (2005): “La Evaluación Multifuente Feedback 360º”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 21 (3): 235-252.

Catalá, R. (2005): “Directivos Públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, 41: 211-225.

Desmarais, C. and Abord de Chatillon, E. (2010): Are There Still Differences Between the Roles of Private and Public Sector Managers?”, *Public Management Review*, 12 (1): 127 – 149.

Dubin, K. y Salvador, M. (2008): “La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: marco analítico y referentes internacionales” a Gómez-Pomar, J. y Allard, G. (coord.): *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*. Madrid: Centro PricewaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público.

Gorriti, M. y Lopez Basterra, J. (2009): *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Gorriti, M. (2009): “Evaluación y Predicción del Directivo Público”. *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales*, N.º 38. Madrid, ORH.

Gorriti, M. (2010): “Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)” en Ortega Álvarez, L. y Maeso Seco, L.F. (coord.): *La alta dirección pública: Análisis y propuestas*. Madrid: INAP.

Jiménez Asensio, R. (1998): *Altos cargos y directivos públicos*. IVAP, Oñati,

Jiménez Asensio, R. (2006a): *Directivos públicos*. IVAP, Oñati.



Jiménez Asensio, R. (2006b): “Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)”. Ponencia presentada al II Congreso Català de Gestió Pública. Barcelona. Juliol de 2006.

Jiménez Asensio, R. (2009): *El personal directivo en la Administración Local*. Col·lecció “Estudios de Relaciones Laborales”. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Kaiser, R.B. and Craig, S.B. (2005): “Building a better mouse trap: Item characteristics associated with rating discrepancies in 360-degree feedback”, *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 57(4): 235-245.

Kane, J.S.; Lawler, E.E. (1979). “Performance appraisal effectiveness” a Staw, B.M. (ed.). *Research in organizational behavior*. Greenwich: Jai Press.

Kuperus, H. and Rode, A. (2009): “Leadership and Management for Change” in Pröhl, M. and Heichlinger, A. (eds.): *Taking the Pulse of European Public Administrations. Key Findings of the European Public Sector Award 2009*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Kuperus, H. and Rode, A. (2010): “Latest trends in Top Public Management in the European Union”. *Eipascope*, 2010/1.

Longo, F. (2002): “El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional”, ponencia presentada al VII Congreso del CLAD, Lisboa.

López Bastera, J. (2005). *Errores comunes en la Evaluación del Desempeño*. Vitoria: Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco.

López Bastera, J. (2009): “Evaluación del desempeño: experiencia en la Administración General del País Vasco”, ponencia presentada a les Jornades sobre “L’avaluació de les persones en el marc de l’EBEP: Conceptualització i

*experiències*". Diputació de Girona i Equip d'Administració Pública de la Universitat Pompeu Fabra. Girona, 20 d'octubre de 2009.

Losada, C. (1995): "Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública", Documentación Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública, 241: 407- 482.

Merloni, F. (2006): *Dirigenza Pubblica e amministrazione imparziale*. Bolonia:Il Mulino.

Metcalf, L. and Richards, S. (1990): *Improving public management*. London: Sage.

Mintzberg, H. (1983): *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.

Mintzberg, H. (2005): *Directivos, no MBAs: una visión crítica de la dirección de las empresas y la formación empresarial*. Barcelona: Deusto.

Miret, A. (2006): "Alts càrrecs professionals?". Ponència presentada al II Congrés Català de Gestió Pública. Barcelona. Juliol de 2006.

Montesinos, J. A. (2006): "Direcció Pública : Polítics i/o professionals?". Ponència presentada al II Congrés Català de Gestió Pública. Barcelona. Juliol de 2006.

Moore, M. H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.

Noguer, C. i Guzmán, N. (2007): *La gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

OCDE (1993): *Private pay for public work. Performance-Related Pay for Public Sector Managers*. París: OCDE.

Pascualena, J. A. (2008): "La carrera profesional desde un marco de gestión por competencias", ponencia presentada al Congreso de Recursos Humanos Vitoria-Gasteiz. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Peters, G. (1987): "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making", en Lane, J.E. (ed.) *Bureaucracy and Public Choice*. Sage, London.

Quijano, S.D. (1992). *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños* (1ª ed.). Barcelona: PPU.

Ramió, C. (2009): "Política i gestió: la regulació del directiu públic a Espanya". Ponència presentada al XIV Congrés Llatinoamericà d'Administració i Desenvolupament. Salvador-Bahia, Brasil. Octubre de 2009

Rode, A. and Kuperus, H. (2009): "Leadership and Management for Change" in Pröhl, M. and Heichlinger, A. (ed.): *Taking the Pulse of European Public Administrations. Key Findings of the European Public Sector Award 2009*. Maastricht: European Commission

Salvador, M. (1997). *Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans*. Col·lecció "Papers de Recerca". Barcelona. Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Salvador, M. y Dubin, K. (2008): "Nuevos impulsos para superar viejos retos: La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones públicas españolas" a Gómez-Pomar, J. y Allard, G. (coord.): *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*. Madrid: Centro PricewaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público.

Sánchez Morón, M. (coord.) (2006): *La función pública directiva en Francia, Italia y España*. Madrid: INAP.

Secretaria de Funció Pública i Modernització (2005): “La Direcció Pública”, capítol X del *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*. Barcelona: Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració.

Secretaria de Funció Pública i Modernització (2009): *Diccionari de competències dels càrrecs de comandament de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Vázquez, E. (2007). “Tendencias en la evaluación del desempeño: un estudio sobre el modo en que grandes empresas diseñan la evaluación” a *Capital humano*, 212: 54-60.

Vilert, J. (2010): *Cap a la professionalització dels comandaments de la Generalitat de Catalunya en matèria de gestió i direcció de persones*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Villoria, M. (2009): “La función directiva en las administraciones públicas. El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública”, Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **VII.- A TALL DE REFLEXIONS FINALS: ALGUNES IDEES CLAU.**

A tall de reflexions finals, a continuació es presenten algunes idees clau que s'han destacat al llarg del treball.

1.-El personal directiu pot definir-se en primer lloc de forma negativa: és un estrat diferent de l'autoritat política, del personal eventual i del funcionari públic. Des d'un punt de vista positiu, hi concorren tasques de direcció estratègica, gestió de l'entorn i gestió operativa.

A partir d'aquí, proposem que els llocs destinats a personal directiu puguin cobrir-se per funcionaris públics amb trajectòria orientada a la direcció o per personal extern a l'Administració a través d'un contracte laboral especial. Això permetria una professionalització de la funció directiva.

2.- El personal directiu comparteix alguns drets amb els empleats públics. Per exemple, un dret elemental de desenvolupament de les funcions pròpies de la seva condició professional, el dret a la defensa jurídica i protecció de l'administració Pública, el dret a la pròpia imatge i dignitat en el treball i el dret a les prestacions de la Seguretat Social corresponents al règim que els sigui d'aplicació.

3.- Altres drets del directiu són modulats de forma individualitzada o específica per la normativa o per una negociació al marge dels acords col·lectius.

Cal citar, en primer lloc, el dret i deure de ser avaluat. En aquest cas, el directiu ha de tenir un cert control i influència sobre els resultats i objectius assignats. Les fórmules d'avaluació poden ser diverses i confluiran en un acte administratiu final que inclogui la valoració definitiva.

4.-En general, en matèria d'incompatibilitats i de prohibicions d'incorporació a determinats llocs després d'exercir la funció directiva, sembla més recomanable optar per un règim similar al dels alts càrrecs. El règim d'incompatibilitats dels funcionaris públics està pensat per a funcions i relacions diferents a la del directiu.

5.-La retribució del directiu serà en gran part variable i lligada a objectius. Hem defensat que la quantia fixa a percebre no superi el 50% i que, en tot cas, es prevegin topalls màxims de retribució.

6.-Pel que fa als deures, el directiu ha de respectar la Constitució i subjectar-se a l'ordenament jurídic, ha d'acomplir amb diligència les funcions del seu càrrec i, com hem dit, respectar el règim d'incompatibilitats (que hauria de ser similar o idèntic al previst per als alts càrrecs).

7.-La professionalització del directiu implica una objectivació de la permanència en el seu càrrec. L'ideal és que el cessament del directiu només s'articuli sobre causes objectives i, a més, tingui caràcter motivat. La confiança política només jugaria en cas de substitució de les persones que ocupen el càrrec que va nomenar el directiu o de substitució de la persona que ocupa l'òrgan al qual serveix. En aquests casos, la nova autoritat podria optar pel cessament.

No obstant, és cert que, amb alguna excepció, la legislació manté sempre oberta la possibilitat de cessament discrecional.

8.-En la nostra proposta de professionalització, la indemnització és un dels elements imprescindibles en cas de contracte laboral especial d'alta direcció. Ara bé, no és necessari en cas de que la persona que exerceixi la funció directiva estigui en situació d'excedència especial com a funcionari públic.

9.- La designació dels directius públics ha de ser per raó de mèrit, capacitat i criteris d'idoneïtat mitjançant processos que garanteixin la publicitat i la concurrència.

10.- El Directiu Públic Professional no ha de seleccionar-se en funció de pertànyer a un cos de funcionaris sinó al fet de demostrar unes capacitats o competències professionals evolutives –amb possibilitat d'adaptar-se als nous escenaris- que el facin mereixedor d'ocupar un lloc de Direcció pública.

11.- L'avaluació de l'acompliment dels directius públics esdevé un dels trets distintius del seu caràcter professional i un referent per a la presa de decisions sobre la seva selecció, remoció, remuneració i millora professional.

12.- Per atendre i concretar la referència de l'EBEP sobre la subjecció a avaluació conforme criteris d'eficàcia, eficiència, responsabilitat de gestió i control de resultats (article 13.3), es considera que cal adequar el disseny i les eines de l'avaluació de la direcció pública atenent a uns principis generals associats a la funció directiva –responent a les tres esferes de direcció estratègica, gestió de l'entorn i gestió operativa-, que integri tant l'assoliment de resultats d'acord amb els objectius assignats prèviament com la consideració de competències professionals, per bé que ajustant-la a cada realitat organitzativa.

13.- Quant als actors vinculats, es planteja comptar amb un òrgan extern professionalitzat de suport en la recopilació d'informació dels diferents aspectes i actors que envolten la figura directiva i, també, per a l'elaboració d'un informe d'avaluació. Aquest informe se sotmetria a la decisió, justificada, del polític responsable.

14.- Al sí del Pla d'ordenació de recursos humans es pot gestar una potencial i efectiva política conjunta d'ambdós col.lectius – funcionaris públics i contractats laborals – al servei de les Administracions Públiques, així com dels directius públics professionals. A més, la seva elaboració pivotarà sobre dues fases successives, sotmeses al procés de negociació amb la qual cosa, esdevé un document amb un valor afegit, a saber, el seu caràcter paccionat.