

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: LOS PUESTOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (*)

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Universidad del País Vasco

SUMARIO: A) POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: UN PROBLEMA COYUNTURAL. 1. Introducción: El marco general. 2. Algunas referencias a sistemas comparados, a) La Administración estadounidense, b) El sistema británico, c) Francia, d) La República Federal de Alemania. B) LOS PUESTOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. 1. Apunte histórico. 2. Los puestos de designación política en la Administración del Estado. C) LOS PUESTOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS: UNA APROXIMACIÓN. 1. Los cargos de designación política en las Comunidades Autónomas: denominaciones y sistemas de provisión. 2. La presencia de los niveles de designación política en las Administraciones autonómicas: algunos datos, a) Los «altos cargos» en las Comunidades Autónomas: datos generales, b) Datos relativos a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia, Cataluña y País Vasco. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

A) POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: UN PROBLEMA COYUNTURAL

1. Introducción: el marco general

Las relaciones entre política y Administración se manifiestan a través de muchas vías. Aquí, dentro del amplio abanico de modos en los que esas relaciones pueden cristalizar, nos interesa incidir sólo en la vertiente de la designación política de determinados puestos como manifestación concreta de la dirección de la Administración: es decir, nos vamos a ocupar únicamente del sistema de provisión de los altos cargos o puestos directivos en la Administración Pública.

Esta faceta representa, sin duda, un instrumento efectivo de primer orden en manos del Gobierno para dirigir la Administración Pública. Pero la cuestión se torna más compleja si pretendemos analizar el fenómeno de los puestos de designación política no sólo a través de una óptica jurídica sino extrayendo además determinadas consecuencias desde la perspectiva politológica; porque, en este caso, nos topamos de entrada con un cúmulo de problemas adicionales, que resumidamente se refieren a la escasez de datos disponibles y a la poca atención doctrinal que ha merecido este objeto.

En este análisis, hay que partir de un dato inicial que, posteriormente, comprobaremos en detalle: *en lo que respecta a la provisión de puestos directivos*

(*) El presente trabajo es el texto escrito de una lección que fue impartida en el seno de un ciclo de los Cursos de Verano de la UPV/EHU; ciclo que, con el título «Democracia participativa y Estado Social de Derecho», se celebró en Donostia-San Sebastián, en el mes de julio de 1991. Agradezco a los Directores del citado curso, profesores ROBERTO TONIATTI y ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, las facilidades prestadas para su publicación por separado.

en las Administraciones públicas no existe un sistema único de relaciones entre política y Administración.

En cualquier caso, el problema descrito se incuba en los orígenes de lo que entendemos actualmente por Administración pública. En efecto, no hace falta más que echar una somera ojeada a la evolución histórica de los aparatos administrativos de los diferentes Estados, para observar cómo los puestos de confianza política, en mayor o menor medida, han existido siempre.

El trasfondo de la cuestión se halla en un certero diagnóstico que aventuró WEBER a principios de siglo: «en el Estado moderno el verdadero dominio consiste en el manejo diario de la Administración». Diagnóstico que, con otras palabras, vinieron a corroborar los profesores CHEVALIER y LOSHACK, cuando afirmaban que la «Administración pública se encuentra en el corazón de todas las luchas políticas».

En consecuencia, bien se puede deducir de lo anterior que si la Administración es una institución de primer orden en el entramado político-administrativo de cualquier Estado actual, no menor importancia tendrá quiénes sean las personas designadas para dirigir las riendas y resortes de esa macro-organización, así como cuáles sean los criterios de selección de esa cúpula dirigente.

No se puede obviar, entonces, el relieve del fenómeno que estamos estudiando. En última instancia se trata de delimitar cuáles son los puestos de designación política en las diferentes Administraciones públicas; puestos que, al menos hoy en día, se pueden considerar como los niveles claves de cualquier estructura administrativa. Es decir, nos interesa hacer hincapié en aquellos niveles en los que el componente decisonal, al menos en teoría, es más amplio. Todo ello nos conduce en última instancia a otro aspecto —sobre el cual apenas incidiremos— ligado con el anterior: *cómo se eligen, y entre qué colectivos, las personas que van a cubrir los puestos directivos en las Administraciones públicas.*

WEBER, de acuerdo con una distinción típica de la legislación prusiana, separaba a los funcionarios públicos en dos categorías precisas. Por un lado estaban los *funcionarios profesionales*, es decir, aquéllos que accedían a la función pública mediante el sistema de mérito, servían a la Administración pública de modo permanente, y estaban vinculados con ella mediante una relación estatutaria. Por otro, se encontraban los funcionarios políticos, que se distinguían de los anteriores por el dato de que se le podía transferir y despedir o, por lo menos, «poner a disposición» en cualquier momento. Estos funcionarios, so pena de medidas disciplinarias, tenían el deber de *representar la política del Gobierno*, y fueron utilizados, asimismo, como aparato oficial para influir en las elecciones.

Esta antigua distinción entre funcionarios políticos y profesionales nos advierte de la existencia de diferentes criterios en la provisión de puestos en las Administraciones públicas. Por una parte, nos encontramos con los puestos a cubrir por los funcionarios profesionales, es decir, la amplia mayoría de los empleos existentes en una Administración pública; puestos que se cubren habitualmente mediante el sistema de carrera (a través del concurso de méritos o procedimientos similares). De otra nos hallamos con determinados puestos que también entran a formar parte de lo que podíamos denominar como función pública profesional, pero cuya provisión se efectúa a través del sistema de libre designación (esto es, hay un margen de discrecionalidad en la elección, pero debiéndose efectuar ésta entre un círculo de funcionarios que reúnan determinados requisitos previamente estipulados). Y, por último, existe una banda

de puestos —coincidente, por lo general, con los niveles altos de la Administración— en los que el criterio dominante en la designación de las personas llamadas a ejercerlos es el criterio político (o de confianza política): se pueden elegir personas que pertenezcan o no a la Administración, no debiendo cumplimentar éstas requisito previo alguno (por ejemplo, no se les exige que deban poseer necesariamente un grado de titulación). En cualquier caso, no hay ningún modelo puro como los expuestos, siendo la tónica dominante la combinación de los diferentes criterios de provisión según países, según el momento histórico concreto y según, también, el tipo de Administración.

Las relaciones entre política y Administración, situándonos en el estrato de designación de altos cargos o puestos directivos en la Administración, ofrecen, por lo tanto, soluciones muy distintas dependiendo del contexto concreto que se analice. También ofrece respuestas dispares una segunda cuestión íntimamente ligada con la anterior: ¿cómo se reclutan, y entre qué círculo, esos niveles directivos de la Administración? La búsqueda de cualquier tipo de respuesta a la cuestión planteada nos remite directamente —siempre que hablemos de un contexto democrático— al modelo de Administración y al papel de los partidos políticos como proveedores de cuadros o de personal directivo en las Administraciones públicas.

En efecto, uno de los motivos que se barajan para justificar la designación política de determinados puestos en la Administración, es que debe existir una sintonía efectiva entre el Gobierno y los escalones dirigentes de la Administración. Sintonía que, se piensa, se vería rota si la cobertura de esos puestos se realizara mediante criterios estrictamente profesionales (por un sistema de carrera). Sin perjuicio de lo discutible del argumento, al menos en su formulación taxativa, lo cierto es que en la práctica totalidad de las Administraciones públicas existen unos determinados niveles (que oscilan mucho según momentos y países) que se proveen mediante criterios políticos.

De hecho, históricamente, esto ha sido lo habitual. Los partidos políticos, desde el inicio del régimen constitucional, han gozado de una doble cualidad (resaltada por WEBER en su día): por un lado, han sido partidos «ideológicos» que pretendían la implantación de unos ideales de contenido político; por otro, han sido —y no en menor medida— organizaciones patrocinadoras de cargos. Efectivamente, la persecución de determinados cargos o puestos fue una constante —y aún lo es— en la evolución de los partidos políticos. No es preciso insistir mucho en que, en el ámbito de la Administración pública, el clientelismo político —hasta la efectiva implantación del sistema de mérito— causó verdaderos destrozos en la provisión de empleos públicos. Las débiles estructuras partidocráticas de entonces volcaron toda su acción en el asedio y conquista del botín presupuestario, así como de los cargos y empleos públicos: el séquito partidista —como afirmaba también WEBER— esperaba de la victoria de su jefe un beneficio personal, ya fuera en cargos o en otras ventajas. En los Estados Unidos, como es harto conocido, la atribución de todos los cargos públicos al partido vencedor se elevó al rango de principio por parte de ANDREW JACKSON, mediante el conocido *spoils system*. Así, por aquel entonces, los partidos no eran otra cosa que organizaciones dirigidas a la caza de los trescientos o cuatrocientos mil puestos de la Administración que entraban en liza. Tal concepción se mantuvo durante todo el siglo pasado y permanecía aún vigente —aunque en claro proceso de repliegue— a principios del presente siglo. Según testimonio de WEBER, la opinión pública norteamericana justificaba el sistema de expolio en unos términos harto duros: «preferimos tener (como) funcionarios

a gente a la que escupimos y no a una casta de funcionarios, como la vuestra, que nos escupa a nosotros».

La evolución posterior, tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental, es en gran medida conocida. La implantación gradual del sistema de mérito provocó que el círculo de puestos de designación política se fuera reduciendo. Aún así, los partidos lucharon por mantener un número apreciable de cargos para repartir entre sus respectivas clientelas.

El reparto de cargos entre las fuerzas políticas nos conduce a otra cuestión, sobre la que resulta difícil cualquier generalización: la simple pregunta de cuáles son los criterios que priman para la designación política de determinados puestos en la Administración, no tiene tampoco una respuesta unívoca. Hay casos, por ejemplo, en los que prima exclusivamente el criterio de la militancia política. En otros, por el contrario, se persigue afianzar la profesionalidad, pero siempre que se le añade también la militancia política. Y hay supuestos, también, en los que se busca principalmente un profesional cualificado, que si no milita en el partido gubernamental al menos sí se le exige una cierta sintonía (activa o pasiva, según los casos) con el partido en el poder.

De todos modos, el catálogo de posibles opciones no acaba ni mucho menos ahí. Muchas veces, tal y como puso de relieve NIETO, es el círculo próximo de amistades del político (ministro u otro cargo) quien provee de personas para ocupar los puestos directivos de la Administración correspondiente. Es obvio que, en este caso, se prefiere a personas de confianza frente a otras que ofrezcan cualidades diferentes (los únicos problemas estriban en que esas personas deben recibir habitualmente el beneplácito del partido). Tampoco es infrecuente que, si los cambios a nivel ministerial son de personas y no de partidos, se mantenga esencialmente la estructura directiva y los cargos públicos del equipo anterior. Pero, a decir verdad, la cuestión es también completamente distinta en unos u otros partidos políticos, esto es, las reglas de intervención de los partidos políticos en los procesos de designación de cargos públicos tampoco son uniformes.

En efecto, el grado de interferencia de los partidos (o de los aparatos de los partidos, mejor dicho) en el proceso de designación de cargos públicos dependerá, en última instancia, de varios factores, así como —en buena lógica— de la relevancia de los puestos y del contenido decisorio de los mismos. Algunos partidos actúan de forma que cualquier designación debe ser autorizada por sus órganos directivos (o recibir el visto bueno, si se prefiere). Es decir, en este caso concreto, se produciría una intervención directa y decisiva del aparato del partido en el proceso de designación. No obstante, también hay supuestos en los que la voluntad de la autoridad gubernamental que efectúa o propone los nombramientos se impone (en lo que afecta a las personas elegidas) a la estructura del partido. Ni que decir tiene que entre ambos polos existen infinidad de posiciones intermedias. Problemas de distinta índole, sobre los que no nos podemos detener en este trabajo, se plantean en la designación de mandos intermedios o de altos cargos en los Gobiernos de coalición. En este supuesto la casuística es francamente rica, no pudiéndose formular a priori modelos de funcionamiento (lo normal, no obstante, es que cada partido que regente un determinado departamento o área gubernamental, intervenga en la designación de los cargos sin interferencia alguna; pero aquí también existen numerosas excepciones).

En suma, los puestos de designación política en las Administraciones públicas siguen siendo un medio o cauce de colocación de clientelas políticas por parte

del partido o partidos que apoyan al Gobierno. La excusa reside en la necesidad de disponer de una estructura directiva en plena sintonía con el Gobierno y el partido (o partidos) que lo sustentan, con el objeto de hacer efectiva la dirección política. Este es, pues, el planteamiento del problema.

Sin embargo, como decíamos, un cúmulo de circunstancias entre las que se encuentran las diferencias entre países, los sistemas de partidos y las estructuras administrativas, el propio funcionamiento interno de los partidos, la cultura política y burocrática, etc., no permiten efectuar a priori ninguna abstracción al respecto. Habrá que examinar, pues, diferentes modelos y sistemas concretos para extraer algunas conclusiones más precisas.

2. Algunas referencias a sistemas comparados

Las relaciones entre política y Administración, por lo que concierne al campo de los puestos de designación política, son, entonces, completamente diferentes según sea el país que analicemos. La explicación a lo anterior es evidente si se piensa que cada Administración pública es resultado de un largo proceso de conformación en el que intervienen infinidad de variables. Veamos, pues, algunos ejemplos, para corroborar plenamente el anterior aserto.

a) La *Administración estadounidense* ofrece un sistema en el cual el grado de politización de la alta Administración es, tradicionalmente, muy elevado. Los puestos que están reservados para su nombramiento discrecional por parte del Presidente (o en nombre de él) oscilan en las últimas décadas entre cinco y diez mil, según quien sea el titular de la Presidencia y el momento al cual hagamos referencia (en 1977, por ejemplo, se proveían por este sistema, cerca de cuatro mil puestos).

Todas estas personas, nombradas habitualmente en círculos ajenos a la Administración, son las llamadas a cubrir los puestos clave de la Administración federal, que aglutina a una cifra de empleados públicos próxima a los tres millones. El fenómeno, como advertíamos, tiene una larga tradición.

En efecto, las raíces de la politización de la alta Administración norteamericana se hunden en la etapa inicial de construcción de la Administración federal y de la aplicación del principio del *spoils system* (los puestos de la Administración son el botín del partido vencedor). El sistema duró mientras las tareas de la Administración eran mínimas y requerían escasa especialización. Pero el punto de inflexión a partir del cual se puso en entredicho el sistema de despojos, fue la aprobación de la *Pendleton Act* en 1883; fecha que será el punto de arranque de la implantación gradual del sistema de mérito en el acceso al servicio civil de la Federación. Esta situación fue acertadamente descrita por WEBER al principio del presente siglo: «La administración de tipo diletante por políticos de presa —decía este autor—, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y (que) no conocía el funcionario profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la Civil Service Reform» (se refiere a la ley de 1883).

El sistema de mérito se fue, pues, implantando gradualmente, pero en un proceso dilatado en el tiempo y con distinta intensidad en su aplicación. Será a partir de la segunda guerra mundial cuando se produzcan los progresos más notables: durante aquellos años los puestos reservados a la designación política

por parte del Presidente se fueron reduciendo notoriamente. Según HECLLO, a mitad de los años setenta, el 97% de los puestos de la Escala Ejecutiva (*Executive Schedule*: es decir, los niveles directivos de la Administración), así como el 23% de los grados más elevados de la Escala General (*General Schedule*), eran de nombramiento político. Estos puestos de designación política aún se limitaron más a raíz de la reforma CÁRTER de 1978 del servicio civil. Allí se creó el denominado *Senior Executive Service*, estructura con base absolutamente profesional, y que a la postre ha significado la creación de una capa funcionarial directiva en la Administración federal de los Estados Unidos. En cuanto a las dimensiones reales de este Servicio Ejecutivo, podemos indicar que a finales de la década de los setenta —por ejemplo— el número de sus miembros ascendía a siete mil. En cualquier caso, como puso de manifiesto, LUC ROUBAN, el Servicio Ejecutivo ha pasado, desde su creación, por distintas vicisitudes: la llegada de REAGAN al poder supuso la vuelta a la discrecionalidad en la provisión de numerosos puestos de directivos en la Administración, así como los consabidos recortes presupuestarios que afectaron también a la plantilla de altos cargos. A pesar de ello, este Servicio Ejecutivo se puede afirmar que se mueve entre el espacio de los puestos políticos en sentido estricto y los puestos funcionariales o reservados al servicio civil.

b) El *sistema británico* es diametralmente distinto. Calificado como el clásico sistema de carrera, en él los puestos más altos de la estructura administrativa han venido siendo cubiertos, desde el Informe Northcote-Trevelyan de 1855, con criterios profesionales. Es decir, en Gran Bretaña, a partir de 1855, se implantó —aunque también de forma gradual— un modelo que responde en última instancia al criterio de provisión burocrática o profesional de los niveles altos de la Administración. Los políticos, o mejor dicho los ministros, no disponen, en principio, de la posibilidad de intervenir en la designación de los puestos directivos del *Civil Service* británico.

En la década de los setenta del presente siglo se puso en marcha una reforma que acogía una de las recomendaciones del conocido *Informe Fulton*. El objeto de esa reforma consistía en configurar en el vértice de la Administración lo que se conoce como la *Open Structure* (estructura abierta). La citada estructura abarca los puestos más altos de la Administración británica, y su carácter abierto indica que puede ser promovido a tales niveles directivos cualquier funcionario (o *civil servant*) independientemente de la clase a la que perteneciera (es decir, tanto «generalistas», que antaño monopolizaban esos puestos directivos, como «especialistas»).

La estructura abierta, de carácter uniforme, se vertebra en tres niveles, que de mayor a menor importancia son los siguientes:

- *Permanent Secretary*.
- *Deputy Secretary*.
- *Under Secretary*.

Según unos datos que aportaba RIDLEY, referidos a 1979, el total de miembros de esta élite político-burocrática no superaba entonces las ochocientas personas, que se desglosaban del siguiente modo: *Permanent Secretary*. 37 efectivos; *Deputy Secretary*, 151, y *Under Secretary*, 582.

De otro lado, en un reciente trabajo de KEVIN THEAKSTON y GEOFFREY K. FRY, sobre los Secretarios Permanentes (que representan el nivel inmediatamente inferior al ministro), se aportan algunos datos de interés que nos muestran el verdadero carácter del *Civil Service*. Si tomamos, por ejemplo, como

referencia el período 1965-1986, podemos ver cómo el 70% de todos los Secretarios Permanentes nombrados durante esos años ingresó en el *Civil Service* cuando tenía menos de veinticinco años. Si a ello unimos al dato de que más del 85% de los Secretarios Permanentes nombrados en ese período accedió a tal nivel con más de cincuenta años de edad, bien se puede comprobar que el *Civil Service* se rige efectivamente por el sistema de carrera. Esto es, los *civil servants* ingresan habitualmente muy jóvenes en el Servicio, y desde ese mismo momento inician una carrera funcional que les puede conducir hasta los puestos directivos de la Administración británica; pudiendo alcanzar —al menos en teoría— la categoría de Secretario Permanente (máximo grado en la jerarquía administrativa y nivel inmediatamente inferior al Ministro).

Este singular modelo viene marcado por otros datos de interés: un alto porcentaje de esos niveles directivos de la estructura abierta son ocupados por licenciados provenientes de las Universidades de Cambridge y Oxford, habitualmente titulados en estudios que poco o nada tienen que ver con la Administración pública (lenguas clásicas, arte, historia, matemáticas, etc.). Estos licenciados ingresan (tras duras pruebas y en número no muy amplio) en una categoría privilegiada del Servicio Civil: *Administration Trainee*. De ahí iniciarán una carrera fulgurante —en relación con el resto— que les conducirá en pocos años a los niveles más altos del *Civil Service* y, últimamente, a la estructura directiva u *Open Structure*.

Este es el cuadro, ciertamente peculiar en relación con otros sistemas comparados, de un típico sistema de carrera. Sin embargo, no podemos obviar aquí el hecho de que durante el mandato de la Sra. Thatcher se habló insistentemente de politización del Servicio Civil británico. YVONNE FORTIN, en diferentes trabajos, ha puesto de manifiesto cómo se produjeron determinadas interferencias por parte de los responsables políticos en los procesos de designación de determinados cargos de la *Open Structure*. También es cierto que, en estos últimos años, se ha incrementado el número de consejeros y colaboradores (asesores) del Primer Ministro y de los Ministros. En cualquier caso, no representan mucho más de dos centenares de personas en el cómputo global; lo cual no permite hablar de la existencia de una politización en la Administración británica, salvo que inmediatamente relativicemos esa afirmación.

El Servicio Civil británico sigue basándose, pues, en un modelo profesional y de carrera, así como de estructura cerrada (las incorporaciones laterales o de personas externas a la Administración son, en efecto, mínimas, por no decir puramente testimoniales). La intervención del Gobierno en los procesos de designación de altos cargos continúa siendo absolutamente marginal.

c) *Francia* ha sido tradicionalmente el Estado de los grandes cuerpos y de las grandes escuelas de funcionarios. En este país se ha creado, sin duda, una alta función pública, con potentes atribuciones y grandes cuotas de poder. De hecho, en las últimas décadas diferentes autores se han referido al fenómeno descrito con expresiones muy gráficas. Testimonio de ello son las conocidas obras —por sólo aportar algunos ejemplos— de Birnbaum (*Les sommets de l'Etat*), Bourdieu (*La noblesse d'Etat*) y Pfister (*La république des fonctionnaires*).

Así, frente al clásico fenómeno de la *politización de la Administración*, en Francia se habla cada vez con más insistencia del fenómeno antagónico: *la funcionarización de la política*; cuestión ésta que se refleja, en concreto, en la

pertenencia al estamento funcional de un gran número de políticos franceses, así como por las facilidades que da el sistema normativo funcional para que el funcionario pueda dedicarse a la actividad política sin que tenga por qué sufrir su carrera profesional por esa opción. Políticos que, a decir verdad, provienen muchos de ellos de los cuerpos de élite de la Administración francesa (cuerpos que han sido reclutados por la Escuela Nacional de Administración, la «ENA», o por la Escuela Politécnica). Bien es cierto que el sistema de reclutamiento de los altos funcionarios ha sido tachado, en reiteradas ocasiones, de escasamente democrático, pero aún así pervive en la actualidad con máxima energía.

Todo ello no quiere decir que en Francia no existan niveles o puestos de designación política en la Administración pública. En los niveles más altos de la Administración francesa rige, en efecto, el sistema de designación política para su cobertura, esto es, tanto el nombramiento como el cese son libres.

Tales puestos de designación política, no obstante, vienen expresamente determinados en sendos Decretos de 1985, y allí se detallan *nominatim* los niveles que son de provisión política: Directores generales y Directores de la Administración central; Secretarios generales; Embajadores; Prefectos; Rectores de Academias; así como, por último, determinados cargos en organismos autónomos, empresas públicas y sociedades nacionales (todos estos no superan la cifra de 150).

Para el desempeño de esos puestos o niveles se puede nombrar, en principio, a cualquier persona que reúna las condiciones generales de acceso a la función pública, sin que tenga que ser necesariamente funcionario. Sin embargo, la realidad administrativa francesa ha impuesto sus criterios; por regla general, la práctica totalidad de esos puestos son cubiertos por funcionarios públicos que pertenecen a alguno de los grandes cuerpos del Estado. Es decir, se puede llegar a afirmar que hay una relativa colonización —aunque con ciertos matices que no vienen al caso— de determinados espacios de la Administración (Departamentos, Direcciones específicas, etc.) por parte de ciertos cuerpos de élite; cuerpos que, en algunos casos, llegan a imponer hasta el nombre del candidato al cargo de designación política.

Esta pertenencia a la función pública de las personas que ocupan los altos cargos de la Administración francesa ha dado a la alta función pública un carácter de cierta permanencia. En efecto, la tónica habitual en Francia ha sido que, a pesar de que hubiera cambios del Gobierno o del ministro del ramo, no se removían las personas que ocupaban esos puestos directivos de la Administración. La llegada de los socialistas al poder, sin embargo, cambió algo las cosas. De acuerdo con lo expuesto por BODIGUEL, entre los años 1981 y 1983, fueron removidos una centena de Directores Generales y Directores de la Administración central, noventa embajadores y veinte rectores. La fórmula «a política nueva, hombres nuevos» fue —como dice el mismo autor— particularmente aplicada a los prefectos.

En cualquier caso, no se puede hablar de politización en términos absolutos. En primer lugar, porque los puestos de designación política en la Administración francesa son, cuantitativamente hablando, poco numerosos. En un segundo plano, puesto que las remociones —salvo el ejemplo expuesto— no han sido frecuentes ni generalizadas. Y, por último, debido a que los niveles directivos de la Administración son cubiertos en gran parte, por no decir totalmente, entre funcionarios de carrera presuntamente afines a la mayoría gubernamental.

En la Administración francesa existen, no obstante, unos potentes *Gabinetes*, que sirven de apoyo, tanto al Presidente del Gobierno como a los Ministros en el desempeño de sus funciones, y que tienen larga tradición en la vida política francesa. Sus miembros, como nos recuerda PAGE, son en su inmensa mayoría (más del noventa por ciento) funcionarios de los grandes Cuerpos del Estado, y especialmente «enarcas» (es decir, personas pertenecientes a cuerpos reclutados por la prestigiosa Escuela Nacional de Administración). El paso por los Gabinetes suele ser una escala obligada para todos aquellos que desean desarrollar con posterioridad una carrera política en cualquier instancia. Este fenómeno de los Gabinetes (que no son otra cosa que órganos «staff» o de asesoramiento a los políticos con funciones decisorias) representan también un modo, aunque indirecto, de politizar la Administración, a pesar de que sus miembros —tal y como hemos puesto de relieve— no ocupan puestos orgánicos en la estructura administrativa.

d) En la *República Federal de Alemania*, por último, es tradicional la figura del funcionario político («politische Beamte»), figura que ha sido recogida en distintas leyes a lo largo de toda la historia alemana, y que actualmente se contempla en el artículo 36 del Estatuto de la función pública federal («Bundesbeamtengesetz»). Este precepto determina cuáles son los puestos de designación política en la Administración de la Federación («Bund»), y entre ellos destacan básicamente dos: los Secretarios de Estado, que son los funcionarios con más rango de cada departamento ministerial, y los Directores de los ministerios.

Según expuso ZILLER, «en la República Federal de Alemania no hay una definición jurídica de los altos funcionarios», su localización se efectúa en realidad por los puestos que ocupan, caracterizados éstos —de acuerdo con Siedentopf— «tanto por su posición como por sus posibilidades de influencia en el seno de un organismo estatal». No es necesario puntualizar que, dada la estructura federal del Estado, los altos funcionarios pueden pertenecer tanto a la Administración federal como a las Administraciones de los *länder*.

En la Administración federal —que es la única de la que nos ocupamos aquí— se reproduce en sus grandes líneas el modelo de funcionamiento francés: el nombramiento y cese de los altos funcionarios es discrecional por parte del Gobierno, teniendo un peso determinante en cada designación las presiones que provienen de los cuadros de la Administración (PAGE). De hecho, para cualquier nombramiento existe un sistema en el cual intervienen unas *Comisiones de Personal* (órganos consultivos compuestos de funcionarios del mismo Ministerio en el que se va a cubrir el puesto), cuyo parecer no es vinculante, pero que condiciona en la práctica la decisión final.

La Administración alemana presenta, pues, un cuadro bastante profesionalizado en lo que concierne al campo de la alta Administración. La intervención del criterio de designación política es real en determinados casos, esa discrecionalidad en el nombramiento está condicionada por la pertenencia habitual del elegido —salvo algunas excepciones de reclutamiento externo— al «status» de funcionario público. Señalemos, por último, que según unos datos proporcionados por ABERBACH, PUTMAN y ROCKMAN, la presencia de los juristas en los puestos directivos de la Administración alemana es muy elevada porcentualmente, representando, aproximadamente, el 50% del total de los altos cargos. Ello tampoco debe extrañar en exceso, pues los juristas han tenido tradicionalmente una presencia muy considerable en el conjunto de la función

pública superior, sin perjuicio de que, tal y como indicara FORSTHOFF, en las últimas décadas los juristas han ido dejando espacio gradualmente a los especialistas en las Administraciones públicas alemanas.

B) LOS PUESTOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

1. Apunte histórico

En lo que se refiere a los puestos de designación política, las relaciones entre política y Administración en la España contemporánea, han pasado por distintas fases. En un principio, al igual que en el resto de países de nuestro entorno, la Administración española se caracterizó por una presencia inusitada del criterio de designación política (o de confianza) en la provisión de los empleos públicos. El cese del político conllevaba —según pusimos de manifiesto en otro lugar— el cese del empleado público que había obtenido el puesto en la Administración, ya fuera por puro amiguismo o por prácticas clientelares. Es el período que podemos calificar como «la España de los cesantes», y que extiende su vigencia con mayor o menor intensidad durante todo el siglo XIX. Así pues, el libre nombramiento y la libre remoción fueron una práctica constante en la provisión de los empleos públicos no facultativos de la Administración decimonónica.

De otro lado, la estructura de los niveles directivos en la Administración española se fue gestando poco a poco. En 1834, por ejemplo, se crearon las Subsecretarías como niveles inmediatamente inferiores a los Secretarios de Estado y del Despacho, cargos éstos importados del Antiguo Régimen (más en concreto de la reforma burocrática de los borbones, aunque tenían precedentes más remotos en la época de los austrias), y que venían a coincidir con lo que entendemos actualmente por ministros. Posteriormente, con el decreto BRAVO MURILLO, se estructuraron las categorías básicas de la función pública, situándose en la cúspide de aquéllas la figura del Jefe de Administración. Después, con el transcurso de los años, se crearon las Jefaturas Superiores de la Administración y las primeras Direcciones Generales. Las Secretarías Generales Técnicas fueron fruto de la reforma tecnocrática de las décadas de los cincuenta, mientras que los Secretarios de Estado, en su formulación actual, no aparecerán hasta 1977, es decir, en plena transición política. La etapa democrática ha visto, finalmente, cómo proliferaban determinadas denominaciones de cargos públicos cuyos contornos funcionales muchas veces no son muy precisos (Secretarios Generales, Vocales-Asesores, Consejeros Técnicos, etc.).

La Administración española, al igual que los sistemas comparados que hemos visto, se fue profesionalizando de modo paulatino. Aquí también se implantó de forma gradual el sistema de mérito para el acceso al empleo público, sin embargo, en los puestos altos de la Administración los procedimientos de cobertura tuvieron siempre un marcado carácter discrecional: es decir, o se proveían libremente entre funcionarios o se optaba por el criterio más amplio de la designación política (pudiendo, por tanto, ser reclutado el candidato del mundo exterior a la Administración).

Lo cierto es que la Administración, en esto como en todo, ha sido tributaria del contexto político en el cual actuaba. Durante el franquismo, por ejemplo, los puestos directivos de la Administración —al estar fuera del sistema los

partidos políticos— fueron cubiertos en su mayor parte por funcionarios pertenecientes a los cuerpos de élite de la Administración. De tal forma que, como apuntaron en su día BELTRAN y NIETO, entre otros, determinados Cuerpos patrimonializaron áreas enteras de la Administración, así como los altos cargos de las mismas. Estas cuestiones, sin duda de interés, no pueden ser objeto de nuestra atención en estos momentos.

2. Los puestos de designación política en la Administración del Estado

En otro lugar hemos delimitado también lo que puede entenderse actualmente por Gobierno y lo que, a nuestro juicio, es Administración. De la actual regulación normativa, confrontada con el texto constitucional, se deriva que dentro del órgano complejo del Gobierno se deben incluir al Presidente del Gobierno, a los Vicepresidentes (caso de que existieran) y a los Ministros; sin perjuicio de las innovaciones de fondo que se puedan plantear a corto plazo mediante la aprobación de una anunciada Ley sobre el Gobierno de la nación, y prescindiendo también del carácter innegablemente político que tienen los Secretarios de Estado en su formulación actual (aunque ello no significa, en ningún caso, que formen parte del órgano constitucional del Gobierno hoy en día). De todo lo anterior parece claro deducir que la Administración cubre el espacio que va desde ahí —es decir, desde los Ministros, en cuanto órganos unipersonales que forman parte del órgano colegiado del Gobierno— hacia abajo. O dicho con otras palabras: todo lo que no sea Gobierno es Administración, teniendo siempre presente que existe la que hemos denominado «figura bisagra» —los Ministros—, que actualmente gozan (salvo los Ministros sin cartera, que luego citamos) de la doble condición expuesta (son miembros del Gobierno y jefes superiores de una Administración sectorializada y departamentalizada).

No es cuestión de insistir en algo que no supera el plano de la mera hipótesis, pero en diferentes anteproyectos y borradores de la Ley del Gobierno (que desconocemos cuál será su futuro) se perseguía trasladar la condición de «figura bisagra» de los Ministerios a los Secretarios de Estado, dotándoles a estos últimos de la condición de miembros del Gobierno a todos los efectos. Todo ello se completaba, en la pretensión de hacer el diseño mínimamente funcional, con el establecimiento de una distinción entre Gobierno y Consejo de Ministros, distinción que partía del hecho —criticado por nosotros en su momento— de que constitucionalmente ambos órganos eran distintos. En todo caso no nos corresponde aquí tratar estas cuestiones por muy importantes que sean.

Retomando el hilo central podemos decir que la normativa vigente no contempla a la estructura de la Administración como un todo único, sino que establece determinados *niveles*. Es decir, en consonancia con el carácter jerarquizado de la estructura de la Administración se distinguen diferentes bloques orgánicos, cuya distinción a priori no está claramente definida en la actual legislación.

Así, por ejemplo, la Ley 10/1983, de organización de la Administración del Estado (en lo sucesivo LOACE), regula tan sólo lo que denomina como *los órganos superiores de la Administración*, entre los cuales incluye a los siguientes:

- Ministros.
- Secretarios de Estado.
- Subsecretarios.

De la primera figura, de los *Ministros*, ya hemos indicado que se trata de una «figura bisagra», que cumple una función de enlace entre el Gobierno y la Administración. No obstante, como también decíamos antes, pueden existir Ministros que no tengan a su cargo Departamento alguno de la Administración («Ministros sin cartera»), según recoge el artículo 4.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJ, en lo sucesivo). Los Ministros como es harto sabido, son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno (artículos 62 e) y 100 de la CE). Ni que decir tiene que la voluntad que prima es la del Presidente del Gobierno, pues el Rey no hace otra cosa que formalizar una decisión previa (sin perjuicio de que pueda emitir alguna opinión en torno a la persona elegida). Se debe entender, pues, que la intervención de la Corona en este caso es una actuación debida, sin margen alguno de discrecionalidad. En cualquier caso, no cabe ninguna duda de que el relieve político de los Ministros sobresale en relación al resto de cargos de designación política en el seno de la Administración. Aparte de las formalidades especiales en su nombramiento y cese, hay que poner el acento en que los Ministros gozan de la doble condición expresada, lo cual no es predicable de ningún otro cargo de designación en las Administraciones públicas (salvo, lógicamente, el ejemplo de los Consejeros de los Gobiernos autonómicos). De otra parte, la misma nota jerárquica que ordena los cargos departamentales partiendo de la preeminencia del Ministro (que no se olvide es el vértice del Departamento y quien *propone* el resto de altos cargos del mismo), deja bien patente su primacía.

Los *Secretarios de Estado*, por el contrario, son órganos de perfiles más confusos. La figura de la Secretaría de Estado fue creada a través del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, y se configuró allí como un nivel intermedio entre el Ministro y el Subsecretario (de lo que se deduce una clara posición en la estructura jerárquica intradepartamental, relegando a los Subsecretarios a una posición secundaria). Esta figura fue posteriormente confirmada, primero, por el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre y, después, por la LOACE. Uno de los problemas mayores que tiene para su correcto encaje en la estructura de niveles político-administrativos de la Administración del Estado es, según puso de manifiesto SANTAMARÍA PASTOR, su desigual implantación departamental (pues hay Ministerios que carecen de Secretarías de Estado, mientras que otros tienen varias). La vertiente política de estos órganos se advierte con claridad a la hora de regular su nombramiento y cese, aspectos ambos que vienen contemplados en el Real Decreto 1558/1977 (disposición final 1.ª. 5).

Los *Subsecretarios* son órganos que, como hemos visto, nacen en el siglo XIX (en 1834) con una clara vocación de descargar al Ministro (entonces Secretario de Estado y del Despacho) de los asuntos cotidianos y de trámite. Su posición inicial era, entonces, de «segundo» del Departamento, pero desde aquellos momentos han variado —sobre todo a raíz de la aparición de los Secretarios de Estado y de los Secretarios Generales— sus cometidos funcionales y, por tanto, su posición en el seno de la estructura departamental. Su ámbito funcional se refiere de modo principal a las tareas concernientes a la gestión de los servicios generales del Departamento respectivo (personal, medios económicos y materiales, asesoramiento jurídico, inspección de servicios etc.). Son, pues, órganos principalmente volcados en la vertiente interna del Departamento, aunque también realizan, en algunos casos, funciones de relevancia externa (representación del Departamento, en ciertos casos) o de indudable dimensión política (participación en la Comisión General de Subsecretarios,

preparatoria de los Consejos de Ministros). Su nombramiento y cese dependen del Consejo de Ministros, aunque la propuesta normalmente parte del Ministro del ramo al cual está adscrito el órgano.

Inicialmente, la figura de los Subsecretarios era única por Departamento, pero durante el sistema político franquista fueron apareciendo dos y hasta tres Subsecretarías en algunos Ministerios. Esta situación se mantuvo vigente hasta que el Real Decreto-Ley 22/1982 modificara la denominación de estas «segundas» Subsecretarías departamentales, pasando a denominarse a partir de entonces *Secretarías Generales*. Este órgano, coincidiendo con el juicio de SANTAMARÍA PASTOR, tiene unos contornos funcionales muy difuminados, y ha encontrado —al igual que las Secretarías de Estado— una implantación sumamente desigual según Departamentos. Su carácter político se advierte con nitidez en el sistema de designación y cese, que hay que equipararlo con el de los Subsecretarios (dado que tienen el mismo rango orgánico), aunque en la normativa vigente no se diga en ningún momento cómo se nombran o se cesan los Subsecretarios Generales.

En consecuencia, los «órganos superiores de la Administración» —por emplear la misma terminología que la LOACE— son también, en buena lógica, órganos que se proveen mediante criterios de designación política en la Administración del Estado. Pero, evidentemente, la relación de puestos de designación política no acaba, al menos en la actualidad, en los niveles descritos.

De la enumeración que efectúa la LOACE, rápidamente se puede advertir que en esa descripción de cuáles son los órganos superiores nada se dice de los Directores Generales ni de los Secretarios Generales Técnicos. Esto es, según la dicción literal de la LOACE, ambos órganos citados no tendrían la consideración de superiores: ¿qué consecuencias se pueden derivar de todo ello? A nuestro juicio, en el momento presente —que bien podría ser calificado como de transición— ninguna. Es posible que, no obstante, en un futuro más o menos inmediato —cuestión que pasaría por una modificación legislativa— pudiera tener alguna trascendencia la distinción que estableció la LOACE.

El dato cierto es que la figura de las *Direcciones Generales*, así como la de las Secretarías Generales Técnicas, se sigue rigiendo por la añeja Ley del Régimen Jurídico de 1957. En todo caso, desde hace algunos años, se viene hablando de la posibilidad más o menos inmediata de profesionalizar este escalón directivo de la Administración del Estado, es decir, que su provisión deba hacerse siempre entre funcionarios de carrera, y no quepa la posibilidad de reclutar personas externas a la Administración para el ejercicio de tales funciones. Caso de optarse por esta última solución, habría que decir que la profesionalización de esas figuras no dejaría de ser relativa, puesto que la cobertura de esos niveles se realizaría mediante el sistema de libre designación, con lo cual seguiría existiendo —lógico, por otra parte, en estos casos— un cierto margen de discrecionalidad política en esos nombramientos. De todos modos, habría que convenir con SANTAMARÍA PASTOR en que una de las dificultades de profesionalización de esos niveles radica en las enormes diferencias de contenido, tanto técnico como político, existentes entre las Direcciones Generales de la Administración del Estado. En efecto, no es lo mismo, desde la perspectiva política, una Dirección de Seguridad del Estado que una Dirección sectorializada y con un campo exquisitamente técnico.

La indefinición en la que se mueven actualmente los Directores Generales es fruto de una reforma que hace casi diez años que se viene anunciando y que, al parecer, nunca termina por cuajar. Así, en la exposición de motivos del

Real Decreto-Ley 22/1982, de medidas urgentes de reforma administrativa, ya se advertía que el Gobierno adoptaba el compromiso de profesionalizar la figura de los Directores Generales. Sin embargo, a casi diez años de aquel anuncio, las cosas siguen estando donde estaban, aunque ciertamente con un grado mayor de confusión. En estos momentos, no se sabe a ciencia cierta qué carácter tienen los Directores Generales. Parece obvio deducir del marco normativo vigente el hecho de que los Directores Generales no son órganos superiores de la Administración. También resulta lógico extraer que tienen, al menos de momento, la caracterización de «altos cargos», de acuerdo con el concepto del artículo 70 de la CE, y en lo que afecta a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para ser Diputados y Senadores, tal y como prevé la legislación de desarrollo de ese precepto. Pero poco más se puede concluir al respecto.

Las *Secretarías Generales Técnicas*, según hemos expuesto, fueron creadas durante la década de 1950. En un principio, se diseñaron como un órgano con funciones de apoyo, es decir, que debían realizar tareas de estudio y documentación. Su ubicación, sin embargo, fue dificultosa y poco a poco perdieron protagonismo en el seno de los diferentes Departamentos. En los últimos años su papel se ha ido difuminando más todavía, sobre todo por la consolidación y crecimiento de los Gabinetes y Asesores, que a fin de cuentas desarrollan el mismo tipo de tareas que las asignadas a las Secretarías Generales Técnicas. Su rango es de Directores y, al igual que éstos, su designación sigue siendo política.

En un escalón inferior nos encontramos a la figura de los *Subdirectores*. Se trata de un nivel más claro que los anteriores en cuanto a su ubicación. No es, en efecto, un nivel de designación política sino de libre designación entre funcionarios de carrera que reúnan determinados requisitos previamente establecidos. Por lo tanto se puede hablar tan sólo de una politización relativa del nivel de Subdirectores, limitada por el hecho de que no se pueden reclutar personas externas a la Administración para cubrir esos puestos. Aun así, es una figura deficientemente contemplada en la normativa en vigor. Si exceptuamos alguna referencia incidental (valga como muestra el artículo 1.4 de la Ley 25 /1983), la figura de los Subdirectores carece de una regulación completa y sistemática a nivel de norma con rango de ley.

Por último, hay que hacer alguna mención a la figura de los asesores y a la institucionalización de los *Gabinetes*. No en vano desde la transición política este tipo de personal no ha hecho sino crecer en el seno de nuestras Administraciones públicas. Sin perjuicio de que existieron figuras afines con anterioridad (funcionarios de empleo eventual) y algún otro precedente, los Gabinetes comienzan a implantarse en la Administración española a partir de las primeras elecciones democráticas. Existieron también en ese momento, así como en etapas anteriores, distintas normas que se ocuparon de este personal. No obstante, será a partir del Real Decreto-Ley 22/1982, cuando se regulen con cierto detalle. Esta normativa, con ligeros matices, se trasladará posteriormente a la LOACE. El Decreto-Ley, que se refería a esta cuestión en sus artículos 3.1 y 6.1, fue desarrollado a los pocos días por el Real Decreto 3773/1982, relativo a la Presidencia del Gobierno y que se ocupa en gran parte de su contenido del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (también conocido como el «complejo de la Moncloa»). Esta tendencia a la institucionalización de los Gabinetes se vio quebrada de inmediato, pues desde entonces apenas si hay referencias normativas a estos órganos. En la situación actual contrasta, pues, la pujanza cada vez mayor de estos órganos de apoyo, habitualmente adscritos a los

Ministros y Secretarios de Estado (además del existente en Presidencia del Gobierno, sin duda el más potente), y la débil regulación de los mismos. El único dato cierto es que todos los puestos de Asesores o miembros del Gabinete son puestos de designación política, sin que ello impida que, en la mayor parte de los casos, sus miembros sean reclutados entre los diferentes Cuerpos de la Administración, esto es, entre funcionarios de carrera (normalmente pertenecientes a Cuerpos Superiores o de élite).

De lo expuesto se puede deslindar con nitidez cuál es el núcleo de niveles de designación política en la Administración del Estado. Nos queda únicamente aportar el número de puestos de tal cariz que existen en la actualidad, precisando que los datos disponibles son escasos y referidos a 1988 y 1990. Según la información consultada, los datos de 1988 (proporcionados por el Ministro para las Administraciones Públicas en una comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados) nos darían la siguiente cuantificación:

| | |
|--|-----|
| Ministros | 15 |
| Secretarios de Estado | 15 |
| Subsecretarios y Secretarios Generales | 50 |
| Directores Generales y afines | 260 |
| Miembros de Gabinetes y Asesores | 300 |
| TOTAL | 640 |

Unos datos más recientes, publicados en el Boletín Estadístico del Ministerio para las Administraciones Públicas en 1990, alteraban algo las cifras anteriormente expuestas, elevando a trescientos ochenta y tres (383), el número total de altos cargos y a trescientos dos (302), el número de asesores y cargos de designación, englobados éstos dentro de la categoría de personal eventual. En consecuencia, el personal de designación política en la Administración del Estado —de acuerdo con los datos anteriores— ascendía a una cifra total de seiscientos ochenta y tres (683). En cualquier caso, se debe tener en cuenta que nos estamos refiriendo a una Administración que, en aquellas fechas, disponía de 1.272.453 personas a su servicio, lo cual da una *ratio* de alto cargo/ funcionario de uno por cada 1.857 empleados públicos. Recientemente, el diario *El País* (22 de febrero de 1992) ha publicado unos datos relativos al año 1991 proporcionados por el Ministerio para las Administraciones Públicas en los que se detecta el constante incremento de altos cargos en la Administración del Estado. Los datos, que prescindan de la figura de los asesores, son los siguientes:

| | |
|--|-----|
| Presidente, vicepresidente y ministros | 18 |
| Secretarios de Estado | 19 |
| Subsecretarios y Secretarios Generales | 59 |
| Directores Generales y afines | 311 |
| TOTAL | 407 |

De todo lo anteriormente expuesto, podríamos extraer una serie conclusiones, aunque sea sólo —en algunos casos— a modo de simples hipótesis:

1) La Administración del Estado ofrece en la actualidad un grado de politización que se puede calificar de relativo. El número de cargos de designación no es excesivamente alto, sobre todo si se tiene en cuenta el número de efectivos y las dimensiones funcionales de la Administración

del Estado. En cualquier caso, sí debe ser objeto de censura la excesiva proliferación de niveles políticos y su deficiente delimitación funcional, lo cual repercute negativamente sobre el funcionamiento eficaz de la cúpula directiva de la Administración.

2) Se observa también, como contrapunto de lo anterior, una profesionalización relativa de la Administración en los niveles intermedios, más en concreto, en la figura de los Subdirectores, cuya provisión se efectúa a través del sistema de libre designación entre funcionarios. La figura de los Subdirectores está plenamente arraigada en la Administración española (prueba de ello es que su número total es superior al de los niveles de designación política), pero su regulación normativa es a todas luces deficiente e incompleta.

3) La figura de los Directores Generales, que resulta clave en la estructura de mando de la Administración, se encuentra en un estado de indefinición. Continúa siendo un nivel de designación política, a pesar de la constante declaración de intenciones para profesionalizarlo. La manifestación anterior no se ve ensombrecida por el dato de que aproximadamente el 80% de los actuales Directores Generales tengan también la condición de funcionarios de carrera: lo determinante, en efecto, no es la cualificación profesional de los cargos sino el modo de cobertura, que hoy en día sigue siendo netamente político. Asimismo, cabe indicar que el enunciado camino hacia la profesionalización del sistema de designación de los Directores Generales ha de encontrar múltiples dificultades, entre las que no se debe despreciar la que representa el hecho de perder un número considerable de puestos políticos en el correspondiente reparto entre las clientelas respectivas de los partidos que detentan el poder.

4) Todo análisis que se efectúe de la estructura superior de la Administración no puede perder de vista el dato que representa el actual proceso de cambio —aunque de momento no superen el estadio de meros proyectos e ideas— en el que se encuentra inmersa la Administración del Estado. La posición de los Secretarios de Estado, así como el papel de los Subsecretarios y Secretarios Generales (por sólo buscar unos ejemplos), puede sufrir modificaciones de importancia en un espacio temporal breve. En todo caso, vaya o no adelante el actual proceso de cambio, lo cierto es que la normativa que se ocupa de la cúpula directiva de la Administración está exigiendo una regulación más rigurosa y detallada, que a la vez clasifique las atribuciones de los órganos y su respectiva posición en el seno de la estructura.

5) Desde una perspectiva radicalmente distinta —pero que tampoco se puede olvidar en el estudio de un tema como el presente—. quedan importantes incógnitas y lagunas en relación a los niveles de designación política en la Administración del Estado. A partir de un ángulo politológico o sociológico del examen del fenómeno, las preguntas se podrían multiplicar: ¿son las personas designadas para cubrir altos cargos y puestos de asesores en la Administración militantes del partido en el poder?; ¿prima, entonces, el dato de la profesionalidad o, en su caso, es determinante la confianza política?; ¿de qué familias políticas, profesionales, lugares de origen, edad y sexo son los miembros de este colectivo dirigente de la Administración? En fin, son sólo algunas muestras de la cantidad de cuestiones que quedan todavía en el aire, y que

podrán ir desvelándose conforme avancen los estudios sobre la estructura directiva de la Administración; estudios todavía hoy muy escasos en número y que abordan cuestiones colaterales al tema expuesto.

C) LOS PUESTOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS. UNA APROXIMACIÓN

1. Los cargos de designación política en las Comunidades Autónomas: denominaciones y sistemas de provisión

No se trata aquí de efectuar un estudio pormenorizado de una cuestión que requiere, sin duda, una atención más detenida. Únicamente queremos poner de manifiesto algunos rasgos generales de un fenómeno que ha venido consolidándose en las Comunidades Autónomas desde los primeros momentos de construcción de sus correspondientes Administraciones públicas. En efecto, se ha puesto de relieve en numerosas ocasiones el dato del excesivo mimetismo institucional en el que han caído las Comunidades Autónomas a la hora de conformar sus aparatos administrativos. Todas las Administraciones autonómicas, sin excepción, tomaron como referente obligado, en sus procesos de construcción, a la Administración del Estado. Así pues, en lo que concierne a la determinación de la estructura interna de los Departamentos, reiteraron también la estructura jerarquizada estatal y no regatearon esfuerzos en el momento de reproducir y multiplicar los niveles directivos de sus respectivas Administraciones. Cambiaron, eso sí, las denominaciones que, como veremos, van a dar lugar a un amplio catálogo de altos cargos de las Comunidades Autónomas.

De hecho, se puede decir que ya desde el principio se detectó una tendencia a la inflación de las estructuras directivas de las diferentes Administraciones autonómicas (es más, un esbozo de lo que sería luego el modelo lo teníamos ya en la etapa preautonómica). Se crearon —y se siguen creando, cosa mucho más seria— Departamentos sectoriales que apenas ostentaban atribuciones efectivas, se multiplicaron —y, en algunos casos, se siguen multiplicando— los niveles intermedios entre el Consejero y los funcionarios de carrera, y se fue produciendo paulatinamente una lenta politización de los niveles más altos de las estructuras administrativas autonómica.

En cualquier caso, como no podía ser de otro modo, el proceso descrito es muy desigual y los resultados muy diferentes, pues no en vano se trata de diecisiete Administraciones autonómicas que se mueven en contextos distintos (tanto desde la perspectiva competencial como política). No obstante, sin perjuicio de las matizaciones que luego haremos, el Estado de las Autonomías, desde el enfoque del objeto que estamos estudiando, muestra unas características generales de las que ya nos ocupamos en otro lugar. A saber: a) politización relativa de sus niveles directivos (con diferente intensidad, según los casos); b) clara tendencia, salvo excepciones, a la proliferación de la figura de los asesores (personal de confianza) y a la institucionalización de los Gabinetes; c) como complemento de lo anterior, una reducción lógica de las expectativas de carrera de los funcionarios públicos, y d) una carencia, en todos los casos, de una función pública directiva profesionalizada.

Entrando en el terreno de la descripción de las figuras y de sus denominaciones, podemos observar en primer lugar cómo la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas contemplan dos o tres niveles directivos (al margen de los Consejeros) por Departamento. Es decir, la cadena de mando intradepartamental está estructurada, habitualmente, en torno a tres o cuatro niveles jerárquicos. Sin embargo, en este caso, también hay excepciones. En primer lugar, hay Administraciones autonómicas que disponen de dos figuras de carácter directivo (al margen de los Consejeros), pero que se encuentran en un nivel jerárquico similar (Directores Generales o Regionales y Secretarios Generales Técnicos), siendo sus diferencias de cometido funcional: son los casos, por ejemplo, de Baleares, Cantabria y La Rioja. En segundo lugar, hay otras Administraciones autonómicas que han optado por una racionalización y simplificación de la estructura directiva interna de sus departamentos: son los supuestos de Aragón y Navarra, que disponen tan sólo de un nivel directivo al margen del Consejero (Direcciones Generales).

Las diferentes Comunidades Autónomas han creado, pues, una amplia gama de figuras directivas que responden a un sistema dispar de denominaciones. Un rápido repaso por las leyes de Gobierno y de la Administración de las Comunidades Autónomas nos muestra con claridad la afirmación anterior: existen Subsecretarios, Secretarios Generales, Viceconsejeros, Directores Generales, Directores Regionales, Directores, Secretarios Generales Técnicos, Secretarios Técnicos, etc. Todo este cúmulo de denominaciones se ordena, no obstante, en función del estrato jerárquico que ocupen o, en su caso, del cometido funcional que desarrollen.

Así en el nivel intermedio entre el Consejero y los Directores Generales se pueden encontrar algunas figuras con diferentes denominaciones según Comunidades Autónomas:

La figura de los *Viceconsejeros* se contempla, con desigual implantación, en varias Administraciones autonómicas: Andalucía (donde existe uno por Departamento); Asturias (tan sólo existente en algunos Departamentos); Canarias (también en algunos Departamentos); Castilla-La Mancha (con una presencia testimonial); Madrid (figura de creación potestativa), y País Vasco (donde se produce, como veremos, una inflación de esta figura).

En otras Comunidades Autónomas la figura intermedia entre el Consejero y los Directores recibe otra denominación, siendo la más corriente la de *Secretarios Generales*, como es el caso de Castilla-León, Cataluña, Galicia y Murcia (que también tiene Secretarios sectoriales). Un supuesto distinto es el del País Vasco, donde también se han creado —al margen de la Ley de Gobierno— Secretarías Generales, aunque tienen el rango de Viceconsejerías. En la Comunidad valenciana la figura intermedia, prevista normativamente, es la del Subsecretario (a imagen y semejanza del antiguo modelo estatal). En Extremadura, por último, se prevé la existencia de Secretarios Generales Técnicos con rango superior (lo cual es absolutamente excepcional) al de los Directores Generales.

Las *Secretarías Generales Técnicas* —salvo la particularidad del caso extremeño— se han creado en un número considerable de Comunidades Autónomas (Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y La Rioja), siendo su cometido funcional, con excepciones de matiz, muy similar al previsto para este mismo tipo de órganos en la regulación estatal (LRJ). En Asturias existe una figura directiva que recibe el nombre abreviado de Secretario Técnico.

La figura que se puede decir que es universal, esto es, que se encuentra contemplada en todas las estructuras administrativas autonómicas es la de Director. Las Direcciones existen en todas las Administraciones autonómicas, más o menos con los mismos cometidos funcionales, aunque lo único que cambia es el calificativo de estos órganos. Lo habitual es que se denominen, de la misma manera que en la Administración del Estado, Direcciones Generales, pero hay determinados casos en que se les llama Directores Regionales (Can-tabria, por ejemplo), mientras que en otros ni siquiera se las califica (País Vasco: Direcciones).

Al margen de las figuras anteriores, que se incardinan plenamente en la estructura administrativa departamental, es decir, lo que podíamos denominar como Administración activa, se detecta —tal y como hemos dicho— un crecimiento continuo de la figura de los asesores o personal de confianza (que se encuadra dentro del colectivo del personal eventual, según la legislación funcionarial), así como de la institucionalización de los *Gabinetes*. En realidad, todo este personal se enmarca dentro de lo que podíamos denominar «Administración consultiva» o servicios «staff»; pero el hecho cierto es que, al margen de sus funciones que podrán ser desarrolladas con mejor o peor fortuna, han venido a incrementar —en algunos casos de forma notoria— la nómina de personal de designación política que vive a cuenta de los presupuestos públicos.

Este crecimiento en número de los «asesores» no es fácil de detectar. Existe normalmente un cierto oscurantismo en torno a esta figura, sobre todo en lo que concierne a su impacto cuantitativo. Lo único que se puede indicar, con ciertas garantías, es que la regulación de este personal es, asimismo, poco precisa, salvo supuestos ciertamente contados. Si queremos aportar algunos ejemplos, podemos ver cómo los Gabinetes aparecen regulados en algunas normas de distintas Comunidades Autónomas, aunque con un tono un tanto desigual.

En la Ley 6/1983, de 21 de julio, por la que se regula el Gobierno y la Administración de Andalucía, se prevé, en su artículo 20, la existencia de un Gabinete de la Presidencia, con funciones de asistencia política y técnica al Presidente (y Vicepresidente, en su caso). Allí se indica que, en este Gabinete, se integrarán los asesores presidenciales que tendrán el rango de Viceconsejeros, y cuyo número no podrá exceder al de Consejerías que integran el Consejo de Gobierno. De otro lado, el artículo 11 de la Ley 16/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, contempla también la existencia de un Gabinete de la Presidencia como órgano de asistencia y asesoramiento del Presidente, y también limitado numéricamente (un máximo de seis miembros). Son sólo dos ejemplos, a los que podíamos añadir otros que también se ocupan de los Gabinetes, sean presidenciales (Navarra), sean de los Consejeros (Murcia) o sin determinar a qué políticos prestan sus funciones (Aragón y Castilla-León, por ejemplo).

Por lo que respecta al régimen de nombramiento y cese de los cargos intermedios de designación política, es decir, los «altos cargos» (exceptuando a los Consejeros, que, como se conoce, son nombrados y cesados libremente por el Presidente del Ejecutivo autonómico) y los asesores, conviene establecer lo que podemos denominar como pautas generales y, luego, ciertas excepciones. Por un lado, los puestos de asesores, en tanto que personal eventual, son todos de designación política, debiendo ser nombrados por el político al cual prestan las funciones de asistencia y asesoramiento, y cesan —como es harto sabido— en el momento en el que lo haga el político que los designó.

Los mandos intermedios (o «altos cargos» de la Administración activa) son nombrados, por regla general, por el Consejo de Gobierno respectivo, a propuesta del Consejero correspondiente. Son, también, como pauta, puestos de designación política, esto es, se cubren con criterios políticos y sin limitación alguna a un círculo determinado de personas.

Sin embargo, estas pautas expuestas quiebran en ciertos casos. Si lo normal es atribuir al Consejo de Gobierno el nombramiento y cese de los altos cargos de cada Departamento, no es éste el caso de Castilla-La Mancha. En esta Comunidad Autónoma, según dispone el artículo 6.º de la Ley 3/1984, de 25 de abril de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta, el nombramiento y separación de los altos cargos es una función del Presidente de la Junta, aunque siempre a propuesta del respectivo Consejero y previa deliberación del Consejo de Gobierno.

También hay que matizar, en algún caso, la afirmación expuesta en lo relativo a que se trata de puestos de designación política sin limitaciones en cuanto al círculo de aspirantes. Son los ejemplos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña y Madrid.

En Aragón, fue el propio Estatuto de Autonomía el que incluyó una limitación evidente. El artículo 44.4 de la norma básica de la Comunidad indica lo siguiente: «Todos los cargos con responsabilidades administrativas directas, desde el nivel equivalente a Director General, *serán designados libremente entre funcionarios*». Este mandato fue precisado, posteriormente, por el artículo 36 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, donde se indica que la designación de los Directores Generales se hará por la Diputación General (Consejo de Gobierno) «entre funcionarios de carrera de distintas Administraciones públicas que perezcan a Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior». Existe, pues, una doble limitación para designar a los Directores Generales de Aragón (únicos mandos intermedios, no se olvide, en la Administración): la designación sigue siendo política pero debe recaer en un círculo de personas que reúnan determinados requisitos: ser funcionario de carrera y perteneciente a un Cuerpo o Escala para cuyo acceso se exija titulación superior.

Un supuesto parecido lo representa el de la Administración cántabra. En esta Comunidad Autónoma el nombramiento de los Secretarios Generales Técnicos y de los Directores Regionales debe recaer, igualmente, en funcionarios de carrera de cualquier Administración pública. Sin embargo, la exigencia de pertenencia a un Cuerpo de titulación superior sólo se contempla —según los artículos 40 y 41 de la Ley 3/1984, de Cantabria— en el caso de nombramiento de Secretarios Generales Técnicos, pero no así en el de Directores Generales.

La Comunidad Autónoma de Madrid articula un sistema de designación de altos cargos similar al resto, aunque en el caso de nombramiento de Directores Generales —tal y como prevé el artículo 39.3 de su Ley 1/1983— se dice que *deberá recaer preferentemente* entre funcionarios de cualquier Administración Pública pertenecientes a Cuerpos o Escalas para cuyo acceso se exija titulación superior. Sin embargo, nada de lo anterior se requiere para acceder a la categoría de Viceconsejero o Secretario General Técnico. Se trata, en cualquier caso, de una previsión potestativa, pues nada impide en principio que se recluten Directores Generales de ámbitos externos a la Administración.

2. La presencia de los niveles de designación política en las Administraciones autonómicas: algunos datos

a) Los altos cargos en las Comunidades Autónomas: datos generales

Vayan por delante algunas precisiones necesarias antes de desarrollar este último apartado del trabajo. Resulta difícil intentar exponer con un mínimo de fiabilidad los datos referidos a la presencia del personal de designación política en las Administraciones públicas autonómicas, puesto que no sólo se trata de abarcar diecisiete aparatos diferentes, con sus distintos niveles directivos, sino que además es muy complejo —como puede suponerse— obtener información fidedigna sobre estas cuestiones. El hermetismo tradicional de la Administración pública se ve incrementado en estos casos. A ello hay que unir los cambios constantes, tanto en la estructura como en las personas, a que se ve sometida la cúpula dirigente de cualquier Administración, y, en este caso, la de las Comunidades Autónomas.

A pesar de todo, vamos a traer a colación algunos datos que hemos obtenido de fuentes diversas. Para ello, en primer lugar, exponemos un cuadro resumen del número total de personas pertenecientes a los niveles directivos de las diferentes Administraciones autonómicas; cuadro sobre el que debemos efectuar también algunas precisiones de importancia.

Los datos que seguidamente se aportan se refieren al personal de designación política de la estructura directiva de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Están incluidos en los mismos, pues, los Consejeros (no los Presidentes) y los altos cargos departamentales, con expresa exclusión de los asesores y jefes de los Gabinetes, pues sobre estos últimos las posibilidades de conseguir información mínimamente fehaciente se reducen muchísimo. Tampoco se incluyen, dentro de la cifra global, los cargos de designación de los organismos autónomos ni de las sociedades y empresas públicas.

Asimismo, hay que dejar constancia de la fuente empleada: se trata de un «Manual de autonomías y ayuntamientos», editado en 1991 por la Revista Mercado, y que incluye, entre otros, los cargos departamentales y la dirección correspondiente (así como la persona que los ocupa). Evidentemente se trata de una fuente que hay que tomarla con todas las cautelas. Es muy posible —como así lo hemos comprobado en el caso catalán y vasco— que tenga omisiones de importancia, y ello es debido básicamente a que se trata tan sólo de una mera «guía» de información. De todos modos, hemos depurado —en la medida de nuestras posibilidades— la información que se proporcionaba en bruto, hasta transformarla en algo que pueda resultar mínimamente útil. En cualquier caso, hechas todas estas observaciones, conviene añadir que el valor de estos datos es simplemente anecdótico, pero —al margen de posibles errores— nos puede servir para contrastar con ciertos elementos de juicio hasta qué punto las diferentes Administraciones autonómicas disponen de un cuadro ajustado o desorbitado, en su caso, de personal de designación política. Veamos, entonces, estos datos:

| Comunidades Autónomas | Número de altos cargos |
|-----------------------|------------------------|
| Andalucía | 82 |
| Aragón | 37* |
| Asturias | 56 |
| Baleares | 52 |
| Canarias | 63 |
| Cantabria | 38* |
| Castilla-León | 38 |
| Castilla-La Mancha | 45 |
| Cataluña | 96** |
| Extremadura | 46 |
| Galicia | 65 |
| Madrid | 53 |
| Murcia | 54 |
| Navarra | 23*** |
| País Vasco | 160**** |
| La Rioja | 39 |
| Comunidad Valenciana | 56 |

(*) Téngase en cuenta que los Directores Generales o Regionales se proveen entre funcionarios de carrera de cualquier Administración pública.

(**) Los datos de Cataluña hay que tomarlos como meramente aproximativos, pues —a pesar de la depuración que hemos hecho— la fuente es muy confusa sobre el carácter de algunos órganos.

(***) En Navarra faltan por asignar las Direcciones Generales del Departamento de Economía y Hacienda.

(****) En el caso vasco, igualmente que en el catalán, los datos son aproximativos; aquí se han reflejado a la baja, según veremos.

De los datos expuestos se pueden extraer algunas conclusiones, independientemente de que no sean completamente exactos. La primera conclusión es que hay algunas Comunidades Autónomas que han optado claramente por la austeridad en la determinación de los niveles políticos. Los casos más evidentes son Aragón y Navarra. A ello hay que unir que la Administración aragonesa tiene, según diseño legal, uno de los perfiles de mayor profesionalización en la provisión de los altos cargos en la Administración autonómica. Un caso semejante es el de Navarra, que, además del escaso número de cargos políticos, une el dato de ser una Comunidad Autónoma con un techo competencial elevado y con un sistema peculiar de financiación autonómica. La segunda conclusión es que, en principio, no es determinante ni el grado de competencias asumidas ni el número total de empleados públicos, para fijar la cantidad total de cargos políticos en las Administraciones autonómicas. Ello se ve con particular claridad en el caso de Navarra, así como de la Comunidad Valenciana (con un nivel muy bajo de cargos políticos y un nivel competencial elevado). Hay, como tercera conclusión, ocho comunidades Autónomas que no superan los cincuenta «altos cargos», frente a otras ocho que se mueven en la banda que va desde los cincuenta a los cien. El caso extremo, como última conclusión, lo constituye la Administración del País Vasco, que representa, como tendremos ocasión de comprobar en detalle, el máximo nivel de inflación de altos cargos.

También queremos dejar clara otra cuestión: el que se hayan creado los diferentes niveles políticos como instancias intermedias entre el Consejero y los funcionarios, no es en principio nada que deba ser criticado en modo alguno. Entra perfectamente dentro de la lógica político-institucional de todo sistema democrático la opción por ese criterio; aunque, en efecto, se podía haber optado por una vía más profesional en la provisión de esos niveles directivos en las Administraciones autonómicas. Lo que ya puede ser mucho más discutible es la proliferación de esos puestos de designación, máxime si se piensa que —tal y como se decía al principio del proceso autonómico— entre las características de esas Administraciones tendría que estar la inmediatez del ciudadano, la superación de barreras burocráticas y, como dato más importante, la racionalidad de su organización, es decir, su adaptación a las misiones y al entorno en el cual desarrolla su actividad. El problema del número de altos cargos o puestos de designación política no es tanto presupuestario (es decir, de gasto público) ni de personal (acortamiento de las carreras funcionariales) como de organización. Una excesiva jerarquización y compartimentación de niveles de decisión complica en exceso la puesta en marcha de determinadas políticas, cuando no las hace inviables. Esa es la mayor rémora de la inflación de niveles directivos.

b) Datos relativos a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia, Cataluña y País Vasco

Por último, vamos a desglosar algunos datos sobre esta misma cuestión relativos a las cuatro Comunidades Autónomas, que representan cuatro ejemplos importantes, tanto por el nivel competencial asumido como por el número de empleados públicos que dependen de las mismas. Los datos correspondientes a fuentes diversas, y hay que tomarlos también con ciertas cautelas.

La *Comunidad Autónoma andaluza* es la mayor territorialmente del Estado de las Autonomías. A ello une el hecho de ser la que más personal tiene a su servicio: 158.963 empleados públicos (sin contar el personal de empresas y sociedades públicas). Si bien la ley no define lo que son los «altos cargos», se puede presumir que son tales —aparte de los Consejeros— los Viceconsejeros, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos. Además, en las relaciones que hemos manejado aparece también una figura (la de los Secretarios Generales) que no está contemplada en la Ley 6/1983. El personal de designación política, prescindiendo de los asesores y cargos de organismos autónomos y sociedades públicas, se distribuye de la siguiente manera:

| | |
|-----------------------------------|----|
| Consejeros | 10 |
| Viceconsejeros | 10 |
| Secretarios Generales | 4 |
| Subsecretarios Generales Técnicos | 10 |
| Directores Generales | 48 |

(Fuente: *Revista Mercado* y elaboración propia).

La *Comunidad Autónoma de Galicia* tenía, en 1990, 36.620 empleados públicos. La estructura directiva de la Administración, además de los Consejeros, está formada por los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y los Directores Generales. Para tener un cuadro completo se deberían añadir

a los anteriores los asesores (pues sólo se incluyen los Jefes de Gabinete) y otras figuras. Las cifras que disponemos, referidas a 1991, nos dan los siguientes resultados:

| | |
|-----------------------------------|----|
| Consejeros | 11 |
| Secretarios Generales | 5 |
| Subsecretarios Generales Técnicos | 11 |
| Directores Generales | 38 |
| Otros | 26 |

(Fuente: Elaboración propia).

Asimismo, hay que dejar constancia de que en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, si bien no existe una inflación exagerada de altos cargos de designación política, sí hay —por el contrario— un número considerable de Subdirectores, aproximadamente, unos noventa (que son puestos de libre designación entre funcionarios de la propia Administración).

Cataluña dispone de un personal al servicio de la Administración de la Generalidad próximo a los cien mil efectivos. Entre los niveles de designación política se encuentran, aparte de los Consejeros, los siguientes: Secretarios Generales (normalmente uno por Departamento, salvo en Presidencia, que hay más) y los Directores Generales, además de otros cargos de confianza política (Jefes de Gabinete, Asesores, etc.). La figura de los Subdirectores, por el contrario, es un puesto de libre designación entre funcionarios, por lo que se puede decir que es un nivel profesionalizado en cuanto a su cobertura, independientemente del margen de discrecionalidad que tiene el Gobierno en su provisión. Los datos que seguidamente aportamos tienen una limitación: no se encuentran recogidos los cargos de designación de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma; Administración que, conforme estudió Font i Llovet, ha tenido en Cataluña un crecimiento particularmente importante. Así pues, los datos que aportamos, referidos a 1989, no recogen ni los asesores ni los cargos de la Administración institucional, pudiéndose desglosar del siguiente modo:

| | |
|-----------------------|----|
| Consejeros | 12 |
| Secretarios Generales | 15 |
| Directores Generales | 69 |

(Fuente: *Guía de la Generalidad de Cataluña*, versión de mayo de 1989).

A este número de cargos de designación política habría que añadir los asesores y miembros de Gabinetes, así como los distintos cargos de los numerosos organismos autónomos y empresas públicas existentes en Cataluña. En efecto, la Administración institucional catalana (aglutinadora de entes que se rigen básicamente por el Derecho público o por el privado, en su caso) acogía en 1989 a dieciséis organismos autónomos administrativos, nueve organismos autónomos comerciales, industriales o financieros, dos entidades gestoras de la Seguridad Social, tres entes públicos y entidades y catorce empresas de la Generalidad de Cataluña. Con todo ello tendríamos un cuadro bastante completo de cuál es el personal de designación política en la Administración de la Generalidad. A todo ello, debemos añadir la fuerte implantación de la figura de los Subdirectores (aproximadamente, hay más de cien puestos que

así se denominan), reclutándose éstos mediante el sistema de libre designación entre funcionarios.

La *Administración vasca* con aproximadamente cincuenta mil empleados públicos, por último, ha sufrido un proceso de proliferación de sus niveles políticos, perceptible desde sus comienzos, pero agudizado a partir de la formación del primer Gobierno de coalición (en el que se multiplicaron por más de dos el número total de puestos de designación política). Nos hemos ocupado de este fenómeno en otro lugar y no es momento de reproducir cómo ha evolucionado esta cuestión a lo largo de los años.

Los datos relativos a 1989, y referentes sólo a lo que se pueden considerar como «altos cargos» (incluyendo Consejeros y excluyendo asesores y cargos públicos de empresas y sociedades públicas), nos daban los siguientes resultados:

| | |
|-----------------------------|-----|
| Consejeros | 14 |
| Viceconsejeros y asimilados | 35 |
| Directores | 116 |

(Fuente: A. Mesa y elaboración propia).

A ellos había que añadir, por aquel entonces, unos setenta y cinco asesores y personal de confianza, los Delegados Territoriales y Subdirectores (cuya provisión todavía no estaba plenamente funcionarizada), así como otro personal vario hasta alcanzar la cifra de 254 en total. A esta cifra se debía sumar también más de sesenta cargos de empresas y sociedades públicas no contabilizados en la suma anterior.

Si nos referimos a cifras más recientes, podemos aportar los siguientes datos. En 1991, el número de altos cargos (según los presupuestos para 1992) ascienden a la cifra de 183 (Consejeros, Viceconsejeros y asimilados, y Directores). Además, en julio de 1991, el número total de asesores (personal de confianza) alcanzaba la cifra de 87. A todo ello había que añadir, una vez más, al menos 64 cargos de empresas y sociedades públicas.

No pienso que haga falta comentar mucho esas cifras. Al margen de que los números definitivos puedan corregirse algo, la tendencia que muestran es más que evidente: la Administración de la Comunidad del País Vasco, cuantitativamente, representa la Administración con mayor número de personal de designación política del Estado de las Autonomías. Este dato, aparentemente simple, se agrava por dos cuestiones: una, porcentualmente (en lo que se refiere a la ratio alto cargo/funcionario) la Administración vasca muestra un índice de politización igual, al menos, al existente en modelos completamente antagónicos (la Administración norteamericana, por ejemplo); y, dos, hay que tener en cuenta que en la Comunidad Autónoma vasca existen unas potentes Administraciones forales, que también disponen de personal de designación política (Diputados, Directores, Asesores, cargos de empresas y sociedades públicas, etc.), cuyo número —en un cálculo en ningún caso al alza— no es menor a cien personas en los tres Territorios Históricos.

Esta es una apretada síntesis de la situación actual de las relaciones entre política y Administración en lo que respecta a los cargos de designación política en diferentes Administraciones públicas. Faltan, no obstante, estudios que nos

permitan profundizar en el objeto y que nos permitan hablar del mismo con mayores elementos de juicio. Somos conscientes que la perspectiva ofrecida presenta lagunas evitables (las Diputaciones Forales y la Administración local, por ejemplo), así como que los datos manejados no nos deben servir más que para sacar unas consecuencias globales (debiendo matizar muchas de las cifras expuestas). El grado de politización de las diferentes Administraciones públicas sólo encuentra una explicación parcial en el sistema de designación de los cargos públicos y en su presencia efectiva. Esperemos que con el transcurso del tiempo podamos tener una perspectiva más completa en este, todavía hoy, oscuro tema.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

La designación de cargos públicos entra dentro de la función de dirección política de la Administración que realiza todo Gobierno. Sobre las funciones del Gobierno, en general: I. de Otto, «La posición constitucional del Gobierno», *Documentación Administrativa*, n.º 188; L. López Guerra, «Funciones del Gobierno y dirección política», *Documentación Administrativa*, n.º 215. De este tema, más en concreto, nos hemos ocupado en un trabajo pendiente de publicación en la *Revista Española de Derecho Administrativo*: «La dirección de la Administración pública como función del Gobierno».

Las citas de Max Weber corresponden, en su mayor parte, a su libro *Economía y Sociedad*, México, 1964 (en especial, págs. 1.047 y ss.). Aunque ese capítulo no constituía, inicialmente, una contribución original de Max Weber a ese libro, y fue añadida posteriormente. También sobre este tema, el libro de Weber *El político y el científico*, Madrid, 1967, págs. 100 y ss.; así como sus *Escritos políticos* (edición a cargo de Joaquín Abellán), recientemente publicados por Alianza Editorial, Madrid, 1991, especialmente, págs. 126 y ss.

El trabajo de los profesores Chevalier y Loshack es el de *Ciencia Administrativa*, Madrid, 1984, dos tomos. Sobre el papel de la Administración pública en el Estado actual, sigue siendo fundamental la obra de R. Mayntz, *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, 1985. Otra óptica distinta de las relaciones entre política y Administración: Ch. Debbasch (editor), *Parlement et Administration en Europe*, París, 1982.

En relación con la implantación gradual del sistema de mérito en las Administraciones públicas de carácter occidental, por todos: S. Cassese y J. Pellew, «Il sistema de merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 3, 1987. Un estado de la cuestión en la actualidad en J. Ziller, *Egalité et mérite (L'accès á la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne)*, Maastricht, 1988.

Una síntesis de la evolución del problema en los Estados Unidos en J. de la Cruz Ferrer, *La función pública superior en Estados Unidos*, Madrid, 1984 (también la bibliografía que citamos en el caso norteamericano, *infra*).

La primera cita del profesor Alejandro Nieto, corresponde a su libro *La organización del desgobierno*, Barcelona, 1984.

La evolución histórica, como fuente explicativa de la conformación de una Administración pública, fue aplicada por H. Siedentopf a la hora de estudiar el empleo público en «La fonction publique», en el libro colectivo de König, Von

Oertzen y Wagener, *L'Administration publique en République Fédérale d'Allemagne*, París, 1983.

Por lo que respecta a los sistemas comparados, hay algunas obras generales que hemos tenido en cuenta. Principalmente, E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Brighton, 1985 (hay traducción italiana: *Burocrazia, amministrazione, politica*, Bolonia, 1990). También se pueden consultar, en general: F. Gazier, *La fonction publique dans le monde*, París, 1972; M. Baena del Alcázar, *Curso de ciencia de la Administración*, vol. 1, Madrid, 1985; J.R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo (II). Organización y empleo público*, Madrid, 1989. Una perspectiva general, relativa a algunos países tratados en este trabajo, en G. Timsit y C. Wiener, «Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en République Fédérale d'Allemagne», *Revue Francaise de science politique*, n.º 3, 1980.

Sobre el sistema estadounidense, en concreto, la cita de Hecló pertenece a su trabajo *A government of strangers*, Washington D.C., 1977. De otro lado, la cita de Luc Rouban es de su trabajo «La politique de la haute fonction publique aux Etats-Unis: grandeur et décadence du Senior Executive Service», en *Revue Francaise d'Administration Publique*, n.º 38, 1986. Aparte del trabajo ya citado de J. de la Cruz Ferrer, es muy ilustrativo el estudio de M. Férez i Fernández, *Aproximació a la funció pública en el Federalisme nord-americà*, Barcelona, 1988.

Para Gran Bretaña, además de un extracto del Informe Fulton, que fue publicado en Madrid, en 1972, son básicos los trabajos de F.F. Ridley: «La politique de choix des fonctionnaires en Grande-Bretagne» (en Ch. Debbasch, *La fonction publique en Europe*, París, 1981), y «La carrera administrativa en Gran Bretaña» (en *Documentación Administrativa*, núms. 210-211). La cita de K. Theakston y G.K. Fry, corresponde a su trabajo «Britain's administrative elite: Permanent Secretaries 1900-1986», *Public Administration*, vol. 67, 1989. Y. Fortín, ha estudiado el caso de la «politización» del Civil Service en varios trabajos, recogemos aquí algunos de ellos: «La fin du 'Civil Service' apolitique et fermé?», *Pouvoirs*, n.º 37; «Madame Thatcher et la politisation des échelons supérieurs de l'Administration central en Grande-Bretagne (1979-1984), mythe ou réalité?», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, n.º 4, 1984.

En Francia hay que tener en cuenta —entre otros muchos— los tres trabajos citados en el texto: P. Binbaum, *Les sommets de l'État (essai sur l'élite du pouvoir en France)*, París, 1977; P. Bourdieu, *La noblesse d'État (grandes écoles et esprit de corps)*, París, 1989; T. Pfister, *La république des fonctionnaires*, París, 1988. Además, son de gran interés en este tema las siguientes obras de E.N. Suleiman: *Les hauts fonctionnaires et la politique*, París, 1976, y *Les élites en France (grands corps et grandes écoles)*, París, 1979. Sobre estas cuestiones, aunque sólo aportamos dos ejemplos, asimismo: AA.VV., *La haute Administration et la politique*, París, 1986; y G. Thvillier, *Regards sur la haute administration en France*, París, 1979. Por último, la cita de Bodiguel pertenece a su trabajo «Las relaciones entre Administration et partis politiques dans la France contemporaine», *Etudes du GEAP*, 1986.

Para la República Federal de Alemania hemos empleado, aparte de las obras generales citadas y del trabajo de H. Siedentopf, el estudio de J. Ziller, «Hauts fonctionnaires et politique en République fédérale d'Allemagne», en *Revista Internacional de ciencias Administrativas*, n.º 1, 1981. También nos ha sido de gran utilidad, entre otros, el trabajo de M. Degen, «La carrera administrativa en la República Federal de Alemania», en

Documentación

Administrativa,

núms. 210-211. La cita de Forsthoff, corresponde a su clásica obra *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, 1975. El libro de Mayntz, finalmente está plagado —como es lógico— de referencias al supuesto alemán.

Las relaciones entre política y Administración apenas han sido estudiadas en el caso español. Por lo que concierne al dato histórico, el tema ha sido tratado incidentalmente al hilo de trabajos que se han ocupado del empleo público. Sobre este campo, sigue siendo fundamental la obra del profesor Alejandro Nieto, *La retribución de los funcionarios en España (historia y actualidad)*, Madrid, 1967. También nos ocupamos de la evolución del empleo público y, colateralmente, de su impacto sobre la Administración, en nuestro trabajo *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, Madrid, 1989. Dos estudios básicos sobre la conformación de la función pública española son los de A. de la Oliva, «La articulación en cuerpos de la función pública española», en *Documentación Administrativa*, n.º 124, y A. Gutiérrez Reñón, «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», en *Documentación Administrativa*, núms. 210-211. Las referencias de A. Nieto y Beltrán que aparece en el texto, lo son, respectivamente, a los trabajos siguientes: «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios» (en *Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, 1974). y *La élite burocrática española* (Madrid, 1977).

Para el estudio de los niveles directivos en la Administración española, as: como para conocer su evolución, es básico el libro del profesor J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativos* (I), Madrid, 1988. La evolución histórica se puede consultar también en la obra de J.M. García Madaria, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Madrid, 1982. La Administración republicana en J.M. Canales Aliende, *La Administración de la segunda República. La organización central del Estado*. Madrid, 1986.

Desde una perspectiva distinta, referida además a la situación actual, el tema ha sido tratado por A. Bar Cendón. en su estudio «La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica», en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía* Barcelona. 1985.

En cualquier caso, hay un déficit evidente de estudios sobre los niveles directivos en la Administración española. Entre los trabajos que se ocupan de este tema, podemos resaltar los siguientes: L. de la Morena. «Las Subsecretarías en el Derecho orgánico español: apuntes para su configuración institucional» *Documentación Administrativa*, núms. 101-102; L. Martín Rebollo. «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno», *Documentación Administrativa*, n.º 188; y A. Guaita, «Secretarios de Estado y Sub-secretarios», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 18. Referencias, más bien de tono crítico a este objeto, también en el libro de Nieto. *La organización...*, ob. cit.

Si en el campo de la Administración del Estado el tema no ha sido objeto de atención pormenorizada, mucho menor aún ha sido el tratamiento del mismo desde la perspectiva autonómica. Aquí, la cuestión ha sido estudiada en muy pocas ocasiones, casi siempre de forma fragmentaria, y referida habitualmente a casos concretos. Desde una perspectiva general, aunque dedicado principalmente al campo de la función pública, se encuentra el trabajo de A. Serrano Triana, «Carrera administración y función pública autonómica», en *Documentación Administrativa*, núms. 210-211. El ejemplo aragonés, fue estudiado por M. Giménez Abad, en su trabajo «Problemas y perspectivas de la organización

de la Administración y la función pública de las Comunidades Autónomas. El caso de Aragón» (*Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*, Oñati, 1986). Para el caso de Cataluña se dispone, tan sólo, de un trabajo de A. de Alfonso Bozzo, «Los altos cargos de la Generalitat: administradores o políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 25. La Administración institucional de Cataluña ha sido objeto de atención para T. Font i Llovet en diversos trabajos, en concreto, «La administración institucional de las Comunidades Autónomas: notas sobre la Generalitat de Catalunya», *Revista de Administración Pública*, n.º 93. Los puestos de designación en la Administración Vasca han sido objeto de estudio por parte de A. Mesa del Olmo, «Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)»; así como en un trabajo nuestro, «Administración y empleo público en la Comunidad Autónoma del País Vasco: un balance». Ambos publicados en el libro colectivo *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. III, Oñati, 1991. Los datos que se aportan en el texto han sido recogidos de fuentes diversas. Agradecemos aquí al profesor Jorge Matas, de la Universidad Central de Barcelona, por el envío de una interesante información. Asimismo, al profesor Joaquín Tornos por proveernos, igualmente, de datos al respecto. Koldo Etxebarria también nos ha proporcionado una muy útil información. Y, finalmente, destacar que la Administración vasca, siempre que hemos recurrido a ella, nos ha proporcionado los datos que solicitábamos, lo cual —dicho sea de paso— no es una pauta habitual en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas. Ni que decir tiene que los errores que se adviertan son únicamente imputables al autor de estas páginas.