

LOS CARGOS DE DESIGNACION POLITICA ANTE EL PROCESO DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACION AUTONOMICA VASCA (*)

Por ADELA MESA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: 1. *Los cargos políticos en las Administraciones públicas. 2. El proceso de constitución de las Comunidades Autónomas. El nivel político-administrativo. 3. La necesidad de cambio y reforma.*—II. EL NIVEL POLÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA VASCA: 1. *Las figuras de designación política: a) Definición y descripción de las figuras. b) Otras figuras asimiladas a altos cargos. 2. Evolución y disfunciones: a) Evolución. b) Disfunciones.*—III. PROPUESTAS DE CAMBIO Y REFORMAS INICIADAS: 1. *Propuestas de la CORAME referidas a los cargos políticos. 2. V Legislatura. Balance del primer año de gobierno.*—IV. CONCLUSIONES A MODO DE EPILOGO.—V. ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCION

En estas páginas se pretende ofrecer una imagen (una instantánea) de cuáles son aquellas figuras que conforman el estrato o nivel político-administrativo de la Administración Autonómica Vasca; de su implantación y de las modificaciones que a este respecto se pretenden introducir en el proyecto de reforma presentado por el Gobierno Vasco en junio de 1994. Primeramente se muestra un breve y somero diagnóstico de la situación, donde se ponen de manifiesto algunas de las dis-

(*) La versión originaria de este artículo fue presentada en el I Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración que tuvo lugar en Bilbao los días 5 a 7 de diciembre de 1994. El texto que aquí se presenta ofrece modificaciones sustanciales encaminadas a recoger los cambios más recientes y significativos operados en nivel político-administrativo a raíz de los inicios de la V Legislatura de la Autonomía vasca.

funciones y problemas que se suscitan en ese ámbito. En segundo lugar, se presentan una serie de medidas orientadas a reformar el nivel político-administrativo incluidas dentro del programa de reforma de la Administración vasca al que acabamos de aludir. Finalmente, veremos qué dirección están tomando las recientes modificaciones introducidas tras la constitución del nuevo Gobierno tripartito vasco.

1. *Los cargos políticos en las Administraciones públicas*

En el complejo entramado de la Administración los cargos políticos constituyen un subsistema con sus propias peculiaridades.

Desde la visión de la estructura de personal que conforma una Administración pública cualquiera podemos referirnos a los cargos políticos como aquellos cuyo ingreso en la Administración no es a través de unas pruebas objetivas donde se ponga de manifiesto y se evalúen el mérito y la capacidad de los candidatos. Este sería el caso de los puestos funcionariales *stricto sensu*. La forma de provisión de los cargos de designación política se fundamenta básicamente en la confianza política. Una vez dada ésta, los criterios pueden oscilar en función de otros parámetros como son la militancia política, la cercanía o sintonía personal con quien les nombra (círculo de amistades próximo al político en cuestión), la capacidad o competencia profesional, etc. Precisamente, refiriéndonos a este último criterio, puede que no sea una mera coincidencia que el 78 por 100 de los directores generales de la Administración del Estado (el cargo de designación política que junto con los secretarios generales técnicos son los más próximos a los niveles funcionariales) presenten, a su vez, la condición de funcionarios; aunque este dato no sea requisito indispensable para su nombramiento (1). Por otro lado, resulta obvio que los criterios para el nombramiento, como cabe suponer, podrán variar en función del tipo de puesto de que se trate.

En consecuencia, confluyen diversos criterios a la hora de proceder a realizar un nombramiento político determinado, predominando habitualmente entre ellos el criterio de la fidelidad al partido en el poder y sobre todo la confianza que en él deposita la persona que propone dicho nombramiento. El resultado de todo ello es una conjunción de cargos diversos revestidos de legitimidad (legitimidad indirecta o derivada que les ha sido traspasada por aquellos que han sido democráticamente elegidos) y con derecho a mandar. A este tenor, el problema o preocupación permanente desde los estudios referidos a las relaciones entre política y Administración es dónde colocar el límite inferior de los cargos de nombramiento político dentro de una determinada Administración pública. Si a ello añadimos la inadecuación de la dicotomía política-Administración para explicar la realidad que nos rodea, la cues-

(1) MAP: *Datos de interés sobre Recursos humanos, organización y servicios en las Administraciones públicas*, Madrid, 1993 (Cuadro 1.1).

tión se complica sobremanera. La generalidad de los autores están de acuerdo en que se dan continuas interferencias entre el nivel político y el nivel funcional (2).

Por otro lado, resulta difícil trazar una línea de separación entre el colectivo denominado de designación política y otros colectivos que se podrían encontrar en una posición intermedia entre éste y el nivel profesional dentro de la Administración. Me estoy refiriendo aquí al personal denominado de *libre designación*, según nuestra regulación jurídica. Mediante una definición genérica del término (y en referencia directa a nuestro sistema administrativo), se entiende por puestos de *libre designación*: «... aquellos puestos de la Administración que, debiendo estar clasificados con ese carácter en las relaciones de puestos de trabajo y previa convocatoria pública al efecto, se proveen discrecionalmente por el Gobierno o autoridades inferiores entre funcionarios de carrera» (3).

En cambio, por lo que respecta a los *cargos de designación política* se puede definir a éstos como «... aquellos que se pueden proveer discrecionalmente por el Gobierno o autoridades inferiores, en su caso, entre cualquier tipo de personas, es decir, sin la exigencia de que pertenezcan a un determinado círculo de actividad» (4).

En resumen, se puede distinguir dentro del personal de la Administración —según el criterio del sistema de provisión— tres colectivos diferenciados: los *cargos de designación política*, el *nivel semiprofesional* (representado por un colectivo muy diverso que presentan la condición de funcionarios de carrera y que son nombrados discrecionalmente para ocupar un determinado puesto) y el *personal funcional* propiamente dicho.

2. *El proceso de constitución de las Comunidades Autónomas. El nivel político-administrativo*

Tras la aprobación de la Constitución en 1978, el inicio del proceso autonómico ha significado: primero, la construcción de una Administración pública y segundo, la formación de un estrato directivo (político) de esa Administración pública en cada

(2) Véanse a este respecto, entre otros, a M. BAENA: «Reflexiones sobre las relaciones entre políticos y altos funcionarios», en AA. VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988; D. WALDO: *Teoría política de la Administración pública. El Estado Administrativo*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1961 (pág. 167 y sigs.), y E. C. PAGE: *Political authority and Bureaucratic power. A comparative analysis*, Wheatsheaf Books Ltd., Brighton, 1985, págs. 30-34.

(3) En R. JIMÉNEZ ASENSIO y A. MESA: *La libre designación en la Función pública vasca. Un estudio de la provisión de puestos de trabajo en las Administraciones públicas*, Manuel Robles-Arangiz Institutua, Bilbao, 1993, pág. 20. Max Weber advierte en su época el intento de monopolización de los cargos ministeriales por parte de los funcionarios a través de la política de ascensos. Estos, a los que Weber denomina funcionarios políticos, podrían asimilarse a lo que nosotros conocemos como de puestos de libre designación. Véase M. WEBER: *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, págs. 171-198.

(4) R. JIMÉNEZ ASENSIO: «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones públicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (11), pág. 45.

una de las Comunidades Autónomas. El resultado es que cada Comunidad Autónoma presenta unas dimensiones más o menos amplias y características propias.

Según la opinión unánime de la doctrina que se ha ocupado del tema (5), las Administraciones de las Comunidades Autónomas se han constituido empleando un excesivo mimetismo institucional a la imagen de la Administración del Estado. Ello se refleja, entre otras cosas, en que prácticamente todas las Comunidades Autónomas han consagrado el modelo institucional que se recoge en el artículo 152 de la Constitución española y que ésta únicamente venía exigiendo a las Comunidades Autónomas que accedieron al autogobierno a través de la vía privilegiada (Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía). Este modelo incluye: una Asamblea legislativa, un presidente, un Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia (vinculado a la organización de la Justicia de carácter nacional). El resultado es que en cada Comunidad Autónoma nos encontramos con un Consejo de Gobierno (que ejerce la función directiva de la Administración autonómica), presidido por un presidente de la Comunidad e integrado por consejeros, que son miembros del Gobierno y, a su vez, cabeza de las Consejerías (en una estructura similar por su carácter sectorial y departamentalizado a los Ministerios de la Administración Central del Estado).

Por lo que respecta al nivel de los cargos de designación política; bien en los propios Estatutos de Autonomía, bien en las respectivas leyes de Gobierno y Administración —cualquiera que sea la denominación que éstas adopten— se constata que son dos o tres los niveles directivos (políticos) por debajo del consejero. Estos reciben distinta denominación según los casos, e incluso cuando la denominación es la misma en unas Comunidades y en otras las características y funcionalidad atribuida a unos y a otros no siempre coincide. Así, pues, se dan denominaciones tan diversas como: subsecretario, secretario general, secretario sectorial, secretario general técnico, secretario, viceconsejero, director territorial, director regional, director, director de servicios, y la más generalizada, director general. Tales figuras se combinan conformando los dos o tres niveles directivos que presentan la mayoría de las Comunidades Autónomas.

No es este momento de detallar las atribuciones de cada una de estas figuras y lo que éstas representan en el entramado administrativo de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas. Sirva simplemente esta mención a las Comunidades Autónomas como marco para situar el objeto de este trabajo: el nivel político-administrativo de la Administración Autónoma Vasca ante el proceso de reforma administrativa.

3. *La necesidad de cambio y reforma*

En los últimos tiempos se impone, dadas las circunstancias económicas mundiales, un intento de reducción de las dimensiones de los aparatos administrativos de los gobiernos. No tenemos más que mirar a nuestro entorno para darnos cuenta de

(5) Tales como S. MUÑOZ MACHADO, J. M. CASTELLS y T. FONT I LLOVET, entre otros.

los numerosos proyectos de reforma administrativa que se están poniendo en marcha en muchos países que nos rodean. Cuestión que, por otro lado, no constituye algo completamente novedoso puesto que es una tendencia que se mantiene con más o menos intensidad y éxito en los logros desde la segunda mitad de este siglo.

En España, a pesar de la importante reforma de la regulación jurídica de la Administración pública iniciada a finales de los años cincuenta (Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo, etc.) se llegaría al final del período franquista con muchas deficiencias arrastradas desde antaño y que ponían de manifiesto la precariedad en que se encontraba el empleo público y la Administración en general. La reforma de la Administración no fue una prioridad en la transición española. Ciertamente, en los inicios de la etapa constitucional, sí hubo algunos intentos de reforma, ubicados principalmente con anterioridad a la subida del PSOE al poder (1982) (6), pero ninguno de ellos fructificó. Así que realmente no se puede hablar de reforma de la Administración española hasta 1984 con la aparición de la Ley 30/1984; que nace coja, puesto que se refiere exclusivamente al personal funcionario y, además, con el agravante de que se plantea como una ley provisional (7).

En la actualidad, ya no se trata tanto de realizar cambios en la regulación jurídica de las diferentes Administraciones públicas cuanto de apostar por la transformación de la propia organización introduciendo nuevas técnicas fundamentalmente para la mejora del funcionamiento de éstas (8). Puede ocurrir, sin embargo, que las necesidades de reorganizar la Administración que se observan desde dentro no coincidan necesariamente con los intereses de los ciudadanos. A los ciudadanos no les interesan las reformas en las estructuras administrativas, les interesan prioritariamente las mejoras en la prestación de los servicios (9). Se persigue, pues, una Administración pública más eficaz y más eficiente, aumentando en lo posible unos mínimos de calidad exigibles. En definitiva, se busca la productividad de la Administración. Si hasta ahora, la cultura administrativa tradicional ha estado guiada por el cumplimiento de la norma; en lo sucesivo, el solo cumplimiento de la legalidad no va a ser suficiente siendo precisa, además, una preocupación por los resultados.

A este respecto, y por lo que atañe al objeto de este estudio, se plantea la necesidad de definir claramente las figuras políticas que conforman el nivel político-ad-

(6) Véase a este respecto M. BELTRÁN: «La reorganización de la estructura del Estado (1982-1983)», en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, vol. I, Fundación FOESSA, Madrid, 1994, pág. 560.

(7) Tuvo que ser corregida por la Ley 23/1988 en algunas disposiciones en las que llegó a ser declarada inconstitucional.

(8) Observemos cómo para denominar los proyectos de cambio de la Administración pública se emplean diferentes términos: Modernización (por ejemplo, en el caso de la Administración española); renovación (en el caso de la vasca), y el más extendido de todos; reforma. Estos términos, aun no indicando exactamente lo mismo, se suelen emplear de forma indistinta.

(9) Véase M. BELTRÁN: *Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones públicas*, Instituto Universitario de Sociología y Nuevas Tecnologías, Universidad Autónoma de Madrid, Doc. núm. 7, 1990, pág. 20.

ministrativo de la Administración vasca distinguiéndolas de los puestos profesionales propiamente dichos. La relevancia de este particular radica, en gran parte, en el hecho de que en la confusión definitoria que presentan dichas figuras se encuentran algunas de las ineficiencias de nuestro modelo administrativo. Como indica el profesor J. Subirats refiriéndose al plan de Modernización de la Administración del Estado, hay que separar política y Administración intentando delimitar los papeles que respectivamente han de asumir en aras de la modernización y la eficiencia (10).

La separación entre políticos y burócratas ha sido un tema recurrente en los textos de Ciencia de la Administración. No es éste, sin embargo, el momento para detenerse en la extensa discusión que se ha elaborado al respecto. Lo que sí interesa destacar aquí es que muchas disfunciones que presenta actualmente la Administración pública se deben a una no clara distinción entre dichos colectivos.

Por otro lado, conviene destacar que el personal de designación política ha alcanzado considerables dimensiones en nuestro sistema administrativo como efecto del desarrollo del Estado de las Autonomías. Cada Gobierno autonómico se ha dotado en mayor o menor medida de un personal de su estricta confianza política para encabezar las instancias administrativas principales, así como para proveerse de un círculo de asesores y personal de confianza y apoyo.

No se cuestiona la existencia de éstos —como se ha expresado al comienzo de este apartado—, sino que preocupan extremos tales como que, a veces, su funcionalidad aparezca poco clara, la indeterminación de las responsabilidades sobre las atribuciones asignadas, y que su número crezca sin límite; por citar algunas de los defectos más sobresalientes que presentan.

II. EL NIVEL POLITICO DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA VASCA

1. *Las figuras de designación política*

Los cargos políticos —entre otros— forman parte del nivel de los órganos superiores de una Administración pública cualquiera. A éstos se les suele denominar *altos cargos*, término que conduce en muchas ocasiones a confusión. Tal es el caso de la Administración vasca, la cual presenta una insuficiente definición de los que han de considerarse como altos cargos.

Dada la práctica omisión del Estatuto de Autonomía sobre el tema —salvo mención expresa en el Capítulo II del Título II al lehendakari y al Gobierno—, la Ley de Gobierno (LG, en adelante) viene a regular estas figuras (11); aunque, como vamos a ver, de forma no muy clara.

(10) J. SUBIRATS: *Modernizing the spanish Public Administration or reform in disguise*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper, núm. 20, Barcelona, 1990, pág. 14.

(11) Ley 7/ 1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno». Bien es cierto que muchas de las limitaciones que se encuentran en dicha norma se deben a la escasa experiencia autonómica en aquellos momentos, ya que la puesta en marcha de la autonomía era aún muy reciente.

Busquemos en la LG una definición precisa de lo que según ésta se entiende por alto cargo. Si atendemos al Título III éste reza así: «De los vicepresidentes, consejeros y altos cargos de la Administración del País Vasco»; con lo cual, parece ser que los dos primeros no estarían incluidos en dicha categoría. A su vez, el Capítulo IV del citado Título se refiere a lo que se denomina como «altos cargos de la Administración», incluyéndose dos tipos de colectivos diferenciados: personal de confianza (12) y los altos cargos en sentido estricto, esto es, viceconsejeros y directores (art. 29 de la LG). Luego, según esto, serían los viceconsejeros y los directores quienes recibirían tal denominación. El artículo 32 de la LG, sin embargo, incluye dentro de la categoría de altos cargos a consejeros, viceconsejeros y directores.

En conclusión, dada la confusión normativa expuesta se pueden considerar altos cargos en la Administración vasca, a los consejeros, los viceconsejeros, directores y figuras asimiladas —a las que nos referiremos más adelante—, y para evitar toda confusión hablaremos de *personal de designación política* que engloba a todas las categorías dispares de altos cargos y asimilados.

a) *Definición y descripción de las figuras*

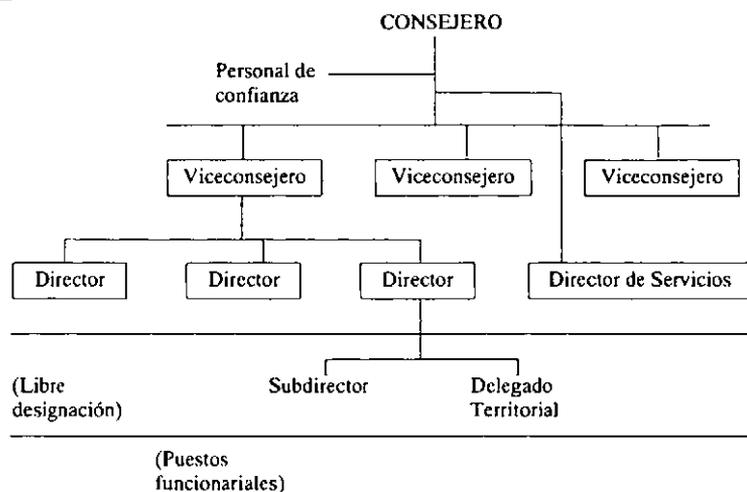
La Comunidad Autónoma Vasca inició su autogobierno a comienzos de 1980 tras la aprobación de su Estatuto de Autonomía. Desde entonces hasta la fecha ha ido desarrollando su propia estructura político-administrativa.

La Administración vasca —al igual que las otras Comunidades Autónomas— ha reproducido el modelo estatal, de modo que si en la Administración del Estado los ministros están al frente de los Departamentos ministeriales, en las Administraciones autonómicas ese papel lo desempeñan los consejeros. A partir de esta figura se sitúan —según rango jerárquico descendente— el resto de los cargos de designación política. Por lo que respecta al procedimiento de nombramiento; mientras que a los consejeros los nombra el lehendakari, al resto de los cargos políticos —salvo a los asesores y personal de confianza que los nombra el consejero correspondiente— los nombra el Gobierno a propuesta del consejero del cual vayan a depender.

Véase a continuación el organigrama correspondiente a la disposición jerárquica de dichas figuras.

De los consejeros, que encabezan y detentan la representación de los Departamentos, dependen varios viceconsejeros, cada uno de los cuales, a su vez, reúne a varios directores que dependen de ellos. También pueden existir directores que dependan directamente del consejero, denominándose entonces, directores de Servicios. El consejero, además, puede rodearse de un personal de apoyo y asesoramiento, personal de confianza (personal eventual). Ya en el nivel funcional, pero

(12) Personal eventual, según el artículo 20.2 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el artículo 96 de la Ley 6/1989 de la Función Pública vasca.



designados discrecionalmente por el sistema excepcional de provisión de libre designación, están los subdirectores y los delegados territoriales.

Para formarse una idea del papel de estas figuras hay que realizar —aunque sea de forma somera— una breve descripción de las mismas ateniéndose a la regulación que les afecta.

Por lo que respecta a los consejeros, éstos presentan la doble condición de miembros del Gobierno y cabeza y superior jerárquico de los distintos Departamentos. Son nombrados y cesados libremente por el lehendakari (también pueden cesar a petición propia y, obviamente, en caso de fallecimiento).

Los consejeros tienen atribuida la titularidad de sus respectivos Departamentos. En este sentido, elaboran y proponen al lehendakari la estructura y organización de la Consejería y, asimismo, el nombramiento y cese de los cargos de designación política adscritos a su Departamento.

En la Administración Autonómica Vasca —y según lo establecido en la Ley 7/1981 de Gobierno— son dos los niveles directivos que se presentan: los viceconsejeros y los directores.

Como primer dato hay que destacar que si bien los consejeros constituyen una réplica de lo que en la estructura del Estado se denomina «ministro»; la figura del viceconsejero es una creación original de la Comunidad Autónoma Vasca difícilmente equiparable a otras figuras políticas de la Administración del Estado, como por ejemplo el secretario de Estado o el subsecretario, ni tampoco a figuras de idéntica denominación de otras Comunidades Autónomas como Andalucía y Madrid.

Dentro de la organización nos encontramos con varios viceconsejeros por Departamento (entre dos y cinco). Sin embargo, de la lectura de la Ley 7/1981 del Gobierno, parecía desprenderse, que la distribución de los viceconsejeros sería de uno

por Departamento (13). La aplicación real de la norma ha consistido, de hecho, en una proliferación de esta figura que, a todas luces, se percibe injustificada.

El viceconsejero ejercerá aquellas funciones y potestades que le delegue el consejero del Departamento correspondiente y que le vendrán asignadas mediante el Decreto de creación orgánica del Departamento o Decreto de reestructuración del mismo (art. 30 de la Ley de Gobierno). De aquí se desprende que el viceconsejero aparezca como un colaborador directo del consejero asumiendo competencias y atribuciones delegadas por éste. Lo que la realidad muestra, sin embargo, es una manifiesta *disfuncionalidad* provocada por ésta —en ocasiones injustificada e irracional— repartición de funciones y competencias entre Viceconsejerías dependientes de un mismo Departamento. Y solapamiento también con algunas Direcciones, que muchas veces presentan idéntica denominación y atribuciones que las Viceconsejerías. Como resultado, las Viceconsejerías funcionan de forma casi autónoma sin coordinación entre ellas y muchas veces sin una delimitación clara entre sus competencias y las correspondientes a las direcciones a su cargo.

Los directores ocupan el segundo rango de los niveles directivos (políticos) en la Administración Autónoma Vasca. Su número por Departamento es mayor que el de los viceconsejeros y su rango es el inmediatamente inferior a éstos. Los directores asumen la dirección de una unidad organizativa dentro de una Viceconsejería cualquiera, pueden depender directamente del consejero, denominándose entonces directores de Servicio, y también pueden asumir la presidencia o dirección de un Organismo Autónomo.

A las figuras anteriores hay que sumar el colectivo de los asesores y demás personal de confianza. Según el artículo 28 de la Ley de Gobierno «los consejeros tienen la facultad para designar el personal de su confianza, dentro de los créditos que estuvieran consignados al efecto en el Presupuesto». Estos, al ser nombrados libremente por el consejero cesan automáticamente en el momento en que cese quien les nombró. Este personal viene regulado a través de la Ley de Medidas, Ley 30/1984 y también por la Ley 6/1989 de Función Pública Vasca como personal eventual, de modo que quedan definidos como «... aquellos puestos de trabajo que, considerados de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera ni a personal laboral fijo, figuren con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo y se hallen dotados presupuestariamente» (art. 96.1 de la Ley 6/1989).

El nombramiento y cese de éstos no aparece publicado en ningún documento oficial público, como es el caso de los altos cargos cuyo nombramiento y cese aparecen publicados en el *Boletín Oficial del País Vasco* (14). Por esta razón —entre

(13) Véase cómo el artículo 30 de la LG. Se refiere al viceconsejero en singular: «El viceconsejero, bajo la dirección del consejero...»; mientras que el artículo 31 alude a los directores en plural: «Los directores asumen la dirección de una unidad organizativa...»

(14) Existen casos excepcionales de asesores que han sido nombrados mediante Decreto en el *Boletín Oficial del País Vasco* (sobre todo en la primera época de la etapa autonómica). Se trata, de todos modos, de un porcentaje insignificante con respecto al total de nombramientos de este carácter.

otras— resulta difícil determinar exactamente quiénes son las personas que ocupan estos puestos. El oscurantismo que caracteriza a estas figuras es, pues, un obstáculo importante a la hora de intentar ahondar en un mayor conocimiento de las mismas.

b) *Otras figuras asimiladas a altos cargos*

Con el paso de los años han ido apareciendo otras figuras que en su momento no fueron recogidas en la Ley de Gobierno. Por ello, a efectos legales ha habido que homologarlas a las figuras normativamente reconocidas. Me estoy refiriendo a los secretarios generales, los subdirectores y delegados territoriales.

En cuanto a los primeros, éstos quedan homologados —según la Ley de Gobierno— unas veces a consejero (únicamente el secretario general de la Presidencia, desde 1987), otras a viceconsejero (por ejemplo, la antigua Secretaría de Justicia y Desarrollo Autónomico y la Secretaría de Política Lingüística); y otras a director (en el caso de la Secretaría General de un Organismo Autónomo; por ejemplo, EMAKUNDE).

De aquí se deduce que los secretarios generales presentan un rango diferente según lo que establezca para su titular el Decreto de creación de dicha Secretaría General, o en el Decreto de nombramiento del propio titular.

En cualquier caso, no se trata de una figura que se encuentre extendida por todos los Departamentos. Realizando las necesarias puntualizaciones, en realidad, existe una única Secretaría General directamente dependiente del lehendakari (presidente), dentro de la cual se insertan las restantes, salvo alguna excepción. Se trata, pues, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno (Decreto 6/1985, de 27 de enero) que se constituye en una «Secretaría de Secretarías».

La finalidad de ésta es integrar bajo su superior dirección todos los órganos de apoyo dependientes directamente de Presidencia del Gobierno. Tiene facultades de gabinete de apoyo y asesoramiento político y técnico.

Curiosamente, sin embargo, se da un hecho paradójico y es que el Decreto 28/1987, de 11 de marzo, procede a crear la Secretaría de Presidencia del Gobierno cuando ésta ya había sido creada dos años antes. La redacción de los Decretos es casi idéntica pero hay una variación muy importante en su contenido. Mientras el Decreto de 1985 establecía para el titular del órgano el rango de viceconsejero, en el Decreto de 1987 (art. 2) se establece la condición de consejero para su titular (sólo a efectos de consideración y retributivos, puesto que no forma parte del Gobierno). Este dato, cuando menos, denota una manera de elevar el rango del titular de la Secretaría General de la Presidencia sin una justificación debidamente razonada, con el agravante, además, de que la propia redacción del título del Decreto invita a la confusión.

Por otro lado, las figuras de los subdirectores y delegados territoriales de los Departamentos se consideraban como puestos de designación política, es decir, asimilados a los altos cargos hasta prácticamente el año 1988. Para hacer frente a

esta irregularidad (ya que no estaban recogidos en la Ley de Gobierno) se aprueba el Decreto 395/ 1987, de 22 de diciembre. Este Decreto viene a cubrir un vacío en la materia determinando la tendencia de estos cargos políticos hacia la profesionalización. A partir de entonces se determina que su cobertura se tiene que efectuar entre funcionarios públicos; aunque por el sistema de libre designación con convocatoria pública (art. 4.º de dicho Decreto). No obstante, la Ley 6/1989, de la Función Pública Vasca deja abierta la posibilidad del «concurso» como medio de provisión para estos puestos. La práctica, realmente, no ha sido la aplicación de esta última.

Colateralmente a lo anterior, hay que reconocer que la figura de los subdirectores, al contrario de lo que ocurre con los delegados territoriales, ha sido muy poco empleada hasta la fecha en la Administración vasca. Lo que sí hay que destacar es que la profesionalización de estas figuras se ha producido de manera lenta puesto que el cese de los antiguos titulares no fue inmediato sino que se ha ido produciendo de una forma paulatina. Sólo las nuevas incorporaciones desde diciembre de 1987 lo han sido mediante criterios profesionales (o semiprofesionales, si se tiene en cuenta que la provisión se realiza por el sistema de libre designación).

2. *Evolución y disfunciones*

a) *Evolución*

La actual Administración vasca que se encuentra en los inicios de la V Legislatura apenas recuerda ya a aquella Administración embrionaria de 1980, exigua en medios materiales y personales. Si bien es necesario recordar que ya en la I Legislatura comenzarían a sentarse las bases de lo que luego iba a ser la actual Administración vasca. Se crean estructuras departamentales con escaso contenido competencial (Sanidad, Trabajo, Transportes...). Por otro lado, al mismo tiempo que crecen las instituciones comunes, la Administración Autónoma Vasca desarrolla —como así hacen otras Comunidades Autónomas, entre las que destaca la Generalidad de Cataluña— una importante Administración institucional. Y al frente de dichas unidades organizativas (sociedades y empresas públicas) se encuentran también determinados cargos de designación política. Es este, sin embargo, un colectivo poco estudiado y del cual apenas se dispone de datos fiables, por lo que la referencia a ellos aquí será meramente tangencial.

Ciñéndome a la definición de alto cargo, y figuras asimiladas, que se ha dado al comienzo de este trabajo, se puede ver en el cuadro siguiente cuál ha sido la evolución del número de estos en las diferentes legislaturas:

CUADRO 1
ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA (15)

<i>Legislatura</i>	<i>Núm. altos cargos</i>
I (1980-1983)	125 (sin asesores)
II (1984-1986)	122 (sin asesores)
III (1987-1990)	181 (+ 64 asesores)
IV (1991-1994)	189 (+ 101 asesores)

Excluidos altos cargos de empresas y sociedades públicas.

El primer dato destacable es que en catorce años la Administración Autonómica Vasca (sin contar las instituciones públicas provinciales ni las sociedades públicas) ha visto duplicar el número de altos cargos, asimilados y asesores que conforman la denominada Administración General de la Comunidad. Centrándonos en la referencia meramente cuantitativa, no cabe duda que el incremento ha sido notable.

En una interpretación más detallada de esta tabla se observan algunos pasos de dicha evolución. Mientras que entre las I y II Legislaturas apenas hay variación en el número de altos cargos, a la vista está que el salto más significativo se produce de la II a la III Legislaturas. En efecto, el comienzo de la III Legislatura supone el paso de un Gobierno monocolor desde el inicio de la Autonomía hasta entonces a uno de coalición entre los partidos PNV y PSE-PSOE. El reparto de poder reflejado en la distribución de carteras entre ambos partidos iba a potenciar el sobredimensionamiento de la estructura departamental y directiva. El hecho de que se produjera un aumento de 122 altos cargos (excluyendo asesores que eran aún un número bastante reducido) en la II Legislatura (1984-1986) a 219 (incluidos asesores) en la III (1987-1990) significa un aumento de casi el 100 por 100. Sin embargo, de la III a la IV Legislaturas apenas hay variaciones en las cifras. Curiosamente, pues, el paso de un Gobierno bipartito a otro tripartito no significó un nuevo aumento espectacular en el número de cargos de designación política, aunque —eso sí— se consolidaron las cifras alcanzadas.

(15) Los datos de las tres primeras legislaturas son de elaboración propia. Los datos de la IV Legislatura aparecen recogidos en un informe del Ministerio para las Administraciones Públicas de 1992 (el dato de los asesores fue recogido del diario *El País*, el 29 de noviembre de 1992). Respecto a la IV Legislatura, distintas fuentes ofrecen datos diversos correspondientes a alguno de estos años en concreto:

1991: 197 más 85 asesores suman un total de 282 cargos políticos (elaboración propia).

1992: 202 más 101 asesores suman 303 cargos políticos (*El País*, 29 de noviembre de 1992).

1993: 227, sin asesores. (Fuente: M. NÚÑEZ, diputado del PP.)

1994: 148 más 70 asesores suman un total de 218. (Fuente: CORAME, Comisión para la mejora de la Administración.)

Según la reciente comparecencia del actual vicepresidente y consejero de Hacienda y Administración pública ante la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento Vasco el 8 de octubre de 1995, al terminar la IV Legislatura había 269 altos cargos (incluidos asesores). Véase el *Diario de Comisiones*, del 8 de noviembre de 1995, pág. 3.

Los asesores y personal de confianza eran prácticamente inexistentes en la I Legislatura; mientras que en la II Legislatura —según datos periodísticos— sumaban nueve (16). Es en la III y IV Legislaturas cuando su peso aumenta considerablemente. Si en 1989 alcanzaban la cifra de 64, tres años más tarde llegaban a constituir un centenar, lo que supone que éstos representan prácticamente un tercio del conjunto de los cargos de designación política (17). Cierto es, que lo importante no es el dato en sí mismo. Aquí, lo sobresaliente del caso es que el recurso abusivo a esta figura colapsa el sistema y convierte a la Administración, por las características propias de este colectivo, en pasto de clientelas. Existen límites a la contratación de este personal (únicamente se puede contratar si ha sido previamente contemplado y aprobado en la Ley de Presupuestos), pero su procedimiento de nombramiento es particularmente oscurantista resultando difícil mantener un control estricto sobre el mismo. Otra medida de control, como podría ser la obligatoriedad establecida por la ley de que los puestos reservados para su provisión por el personal eventual deben aparecer necesariamente recogidos en las respectivas relaciones de puestos de trabajo, es incumplido por la casi totalidad de las Administraciones públicas (18).

Pero para poder valorar adecuadamente las dimensiones de la Administración Autónoma Vasca hay que recurrir al análisis comparado con otras Comunidades Autónomas y contrastando con la propia evolución de la Administración del Estado teniendo presente las enormes distancias entre ambas en cuanto a volumen y dimensiones. Observemos los siguientes datos:

CUADRO 2
ADMINISTRACION DEL ESTADO

Año	Altos cargos
1982	283
1986	350
1989	378
1991	409

FUENTE: MAP; Registro Central de Personal. Al 31 de diciembre de 1991.

(16) Véase, *El Correo*, 27 de octubre de 1990, pág. 21.

(17) GOBIERNO VASCO: «Proyecto de Presupuestos de la CAV. Anexo de Personal de Administración General, 1992», Departamento de Hacienda y Finanzas.

(18) A través de la Ley 30/1984 se especifica en su artículo 20.2: «El Gobierno, y en el ámbito de sus competencias los consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Pleno de las Corporaciones locales, determinarán el número de puestos con sus características y retribuciones, reservadas a personal eventual, siempre dentro de los créditos presupuestarios consignados al efecto.» Mientras que la Ley 6/1989 de la Función pública vasca es aún más explícita (art. 96.1): «Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento, desempeñe puestos de trabajo que, considerados de confianza o asesoramiento

Comparando los Cuadros 1 y 2 se aprecia que desde la I Legislatura Autonómica Vasca hasta fechas recientes la evolución en cuanto al número de altos cargos ha sido de crecimiento en términos proporcionales con respecto a las cifras que ofrece la Administración del Estado en el mismo período. Así que, mientras en 1982 la Comunidad Autónoma Vasca presentaba un número de altos cargos algo inferior a la mitad de altos cargos del Estado (125 y 283, respectivamente); en 1990, los altos cargos en la Comunidad Autónoma Vasca (181) se aproximaba ya a la mitad de los que en esa fecha contaba la Administración del Estado (378).

Según datos más recientes, se observa que dicha proporción entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca se sigue manteniendo. Por ejemplo, en 1993 el Estado contaba con 489 altos cargos mientras que la cifra en el caso vasco es de 227 (sin incluir asesores en ambas cifras) (19). Esto significa que la Administración vasca presenta algo menos de la mitad de altos cargos que hay en la Administración del Estado. Si introducimos además el dato de los efectivos de personal en esa fecha en cada una de estas Administraciones públicas se puede obtener la relación o *ratio* del número de funcionarios por alto cargo. Se obtendría así una aproximación al grado de politización de estas Administraciones. En el Estado se estima que los efectivos de personal al servicio de la Administración (excluida la Policía) es de 1.217.328 personas (20), mientras que en el caso vasco —con la misma salvedad— es de 43.905 personas (21). Realizada la operación propuesta (empleado público/alto cargo) el resultado es que en la Administración del Estado hay 2.489 empleados públicos por cada alto cargo, mientras que en la CAV la cifra obtenida es de 193 empleados públicos por cada cargo político. La interpretación de estos datos puede fundamentarse en la máxima según la cual a menor número de empleados públicos por alto cargo más politizada se encuentra una Administración pública dada. Según esto, por tanto, la cifra que arroja la *ratio* empleado público/alto cargo para la CAV en 1993 se puede considerar que es bastante reducida y, en consecuencia, conduce a pensar en una cierta politización excesiva de la Administración vasca.

A continuación, llevando el nivel de la comparación a otras realidades administrativas más próximas a la CAV, veamos qué conclusiones se pueden extraer del contraste entre ésta y el resto de Comunidades Autónomas. Para ello, se precisan datos referidos a los altos cargos en cada una de las Comunidades Autónomas. En la siguiente tabla tenemos una aproximación a los mismos.

especial no reservados a funcionarios de carrera ni a personal laboral fijo, *figuren con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo y se hallen dotadas presupuestariamente*» (la cursiva es mía).

(19) Estos datos aparecen recogidos en un informe elaborado por el diputado del Partido Popular M. NÚÑEZ PÉREZ: «Finalidad, dimensión y remodelación de las Administraciones públicas», con fecha 13 de enero de 1994, pág. 6.

(20) *Ibidem*, pág. 3. Está excluido el personal de Universidades y Administración Local.

(21) MAP: *Resumen estadístico de los efectivos de personal por Comunidades Autónomas*, Madrid, 1 de enero de 1993.

CUADRO 3
COMUNIDADES AUTONOMAS
(Al 1 de enero de 1992)

CC. AA.	Altos cargos (1)
1. País Vasco (2)	189
2. Cataluña (2)	121
3. Andalucía (2)	103
4. Canarias (2)	83
5. Galicia (2)	78
6. Valencia (2)	76
7. Navarra (2)	34
8. Madrid	73
9. Extremadura	57
10. Murcia	57
11. Asturias	54
12. Aragón	49
13. Islas Baleares	47
14. Castilla-La Mancha	45
15. Castilla y León	42
16. La Rioja	42
17. Cantabria	39

(1) Altos cargos de los órganos centrales de las respectivas Comunidades Autónomas, excluyendo órganos periféricos.

(2) Comunidades Autónomas con competencias en Educación y Sanidad.

FUENTE: MAP, *Datos de interés sobre recursos humanos, organización y servicios en las Administraciones públicas*. Madrid, 1993 (págs. 1.1-1.4).

Como primera constatación destaca el hecho de que, con alguna salvedad, son las siete primeras Comunidades Autónomas de la tabla las que más altos cargos presentan al 1 de enero de 1992. Ello, en parte, es lógico si se tiene en cuenta que se trata de las Comunidades Autónomas con mayor volumen competencial asumido, lo que hace presuponer que sus respectivas administraciones serán más densas estructuralmente que el resto. Sin embargo, esta explicación no sirve para el caso de la Comunidad Foral Navarra la cual, aun teniendo transferidas las competencias en materia de Educación y Sanidad es la Comunidad Autónoma que menor número de altos cargos presenta de todas (un total de 34), según los datos recogidos por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

El ejemplo contrario lo tenemos en la Comunidad Autónoma de Madrid. Esto es, tratándose de una Comunidad Autónoma que no tiene transferidas las competencias en materia de Educación y Sanidad, y estando compuesta por una sola provincia

—y, por tanto, de dimensiones territoriales reducidas—, presenta, sin embargo, un número de altos cargos (en concreto, 73) equiparable a los de Comunidades Autónomas con mayor nivel competencial. De lo que se extrae que, su componente de cargos políticos no se corresponde con sus dimensiones materiales reales.

A la luz del Cuadro 3, por tanto, destaca la Comunidad Autónoma del País Vasco entre todas las CC. AA. como aquella que presenta un mayor volumen de altos cargos en 1992 (un total de 189). Le siguen, pero a una distancia considerable, Cataluña con 121 y Andalucía con 103. Si, además, destacamos el hecho de que según la relación efectivos/altos cargos, la Comunidad Autónoma Vasca presenta la reducida cifra de 232; mientras que en Cataluña la cifra asciende a 857 y en Andalucía a 1.713; la politización de la Administración Autonómica Vasca es aún si cabe más llamativa (22).

El dato escueto del número de altos cargos no es suficiente para poder realizar una correcta valoración acerca de la politización de una Administración cualquiera. En los estudios que pretendan caminar hacia este objetivo habrán de tenerse en cuenta factores como el volumen competencial asumido, la extensión territorial y poblacional, así como el grado de desarrollo de la Administración periférica e institucional propias de la Comunidad Autónoma estudiada. Todos estos aspectos y otros más han de conjugarse con el fin de obtener una imagen lo más certera posible sobre la politización de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas. Aquí no se ha hecho sino dar unos primeros pasos.

b) *Disfunciones*

De los comentarios realizados en la presentación de las figuras de designación política se puede extraer que lo previsto en la Ley de Gobierno no se corresponde con la realidad en algunos extremos.

Un ejemplo manifiesto lo encontramos en una figura que se presta a confusión terminológica: los secretarios generales. Nada tienen que ver éstos con los de idéntica denominación en otras Comunidades Autónomas y en la Administración del Estado. Incluso no todos los secretarios generales tienen igual rango (23).

Los viceconsejeros, en sus perfiles actuales, tampoco encuentran parangón con ninguna otra figura ni en las Administraciones públicas de otras Comunidades Autónomas ni en el Estado. Se mencionaba anteriormente cómo a la luz de la Ley de Gobierno todo parecía prever la existencia de un viceconsejero por Departamento. Precisamente ha sido la proliferación de viceconsejeros uno de los factores disfun-

(22) Véase, MAP: «*Datos de interés sobre recursos humanos, organización y servicios en las Administraciones públicas*», Madrid, 1993, pág. 1.5.

(23) Recuérdese, por ejemplo, que desde 1987 hasta finalizar la IV Legislatura en diciembre de 1994, el cargo de secretario general de la Presidencia se asimilaba al estatus de consejero, mientras que el resto reciben la condición bien de viceconsejeros o de directores.

cionales del sistema, puesto que —como ya se ha citado— se dan solapamientos entre viceconsejeros y de éstos con algunas direcciones. Estas situaciones se ven favorecidas, en parte, por el hecho de que los viceconsejeros no cuentan con una delimitación clara de sus funciones y —como indica la Ley de Gobierno en su art. 30— detentan aquellas que le sean atribuidas mediante el Decreto de creación o de estructura orgánica de su Departamento y aquellas que expresamente le delegue el consejero titular del mismo.

Otro dato curioso referido al nivel político-administrativo de la Administración Autónoma Vasca es que a pesar del aumento de personal asesor y de confianza en las dos últimas legislaturas no existe un gabinete de apoyo al lehendakari, al modo de un círculo que rodea al presidente y que en la Administración del Estado se ha denominado periodísticamente *los fontaneros del poder*. Este dato, ha sido uno de los puntos de reflexión y análisis de los que se ha ocupado la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) en aras a la introducción de cambios que conduzcan hacia una transformación y mejora en las Administraciones públicas vascas. Esta Comisión se constituyó para tal fin en 1993 como Comisión Interdepartamental.

Se detecta, asimismo, otro vacío como es la no existencia de un personal directivo profesionalizado que sirva de puente entre la Función pública profesional y los cargos de responsabilidad política. Se ha hablado en muchas ocasiones de la interferencia de la política en la Administración y viceversa. Las corrientes modernizadoras actuales apuestan, sin embargo, por una política de desarrollo de responsabilidades y de desconcentración de decisiones que va a trastocar la clásica división entre políticos y burócratas (24). Esta va a ser —como se verá a continuación— una de las propuestas más importantes y de mayor impacto en la política de recursos humanos que realiza la CORAME.

III. PROPUESTAS DE CAMBIO Y REFORMAS INICIADAS

Se ha presentado a grandes rasgos cuál ha sido el modo en que se ha estructurado en nivel político en la Administración Autónoma Vasca, su evolución —en términos cuantitativos— desde sus inicios en 1980 hasta la actualidad y cuáles han sido las disfunciones que se han ido manifestando. Estos datos ofrecen ya un cierto diagnóstico de la situación. Es obvio que todo proceso de reforma precisa de una fase previa de diagnóstico y análisis de la realidad que se pretende transformar. Las líneas precedentes, en este sentido, no hacen sino presentar las grandes directrices que definen al nivel político-administrativo de la Administración vasca.

(24) Sobre el tema, entre otros, M. BAENA: *Instituciones Administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 288, y A. MOREY: «Las Administraciones públicas autonómicas: procesos de reformas», en VV. AA.: *Modernización Administrativa*, IVAP, Oñati, 1992, pág. 98.

Los primeros pasos encaminados a analizar la Administración vasca en aras a mejorar su estructura y funcionamiento comienzan a darse al inicio de la IV Legislatura. Cuando los tres partidos nacionalistas que obtuvieron mayor representación en el Parlamento Vasco (exceptuando Herri Batasuna que no acude habitualmente a las instituciones) se reunieron para constituir un Gobierno tripartito nacionalista (PNV/EA/EE), recogieron en el Acuerdo de Gobierno (de 22 de enero de 1991) la intención de evaluar periódicamente los servicios prestados por la Administración, así como otros compromisos orientados a mejorar la Administración. Escaso tiempo tuvo este Gobierno para poner en práctica sus compromisos ya que ocho meses más tarde sufrió una crisis que conduciría a la salida de Eusko Alkartasuna del tripartito y a la inclusión en el mismo del PSE-PSOE. No obstante, las intenciones de reforma de la Administración vasca persistieron y quedaron reflejadas en el nuevo Acuerdo de Gobierno (25). En este nuevo Acuerdo de Gobierno el compromiso era mucho más concreto especificándose en el apartado 3.10 del mismo la voluntad del Gobierno de promover «... con la mayor urgencia posible, la creación de una Comisión de Expertos que dictamine las disfunciones, carencias y anomalías existentes en nuestra Administración pública, proponiendo soluciones para su corrección y mejor funcionamiento» (26).

Verdaderamente, este punto del Acuerdo de coalición se ha visto cumplido con la formación de dicha Comisión de Expertos que adquiere la denominación de Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME), constituida como una Comisión Interdepartamental de Racionalización y Mejora. Como primer paso, se presentó ante la Cámara Vasca el 10 de junio de 1993 el informe: «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración del País Vasco» (27). En este informe se confirmaba la necesidad de reformas estructurales en la organización y funcionamiento del Gobierno y en los diferentes Departamentos. Meses más tarde, se constituyó un grupo de trabajo dentro de la CORAME para elaborar un documento donde se integrasen tanto el diagnóstico como las recomendaciones a poner en práctica. El resultado es el informe titulado: «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. Cuarenta y siete medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco»; que fue presentado por el Gobierno Vasco, representado por sus dos vicepresidentes, el 21 de junio de 1994. Este documento contempla medidas de notable interés referidas a los cargos políticos. Del contenido de estas medidas y de las reflexiones que suscitan se ocupan las líneas que vienen a continuación.

(25) Este Gobierno también sería tripartito y conformado por PNV/PSE-PSOE /EE, hasta que en enero de 1993 Euskadiko Ezkerra se fusiona con el PSE-PSOE adoptando el partido resultante las siglas de PSE-PSOE-EE.

(26) *Acuerdo de coalición que suscriben los partidos políticos EAJ-PNV, PSE-PSOE y EE para la formación de un Gobierno (Legislatura 91-94)*. Ajuria-Enea, Vitoria-Gasteiz, 27 de septiembre de 1991 (pág. 25).

(27) Publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, número 88, de 4 de junio de 1993 (págs. 5584 y sigs.)

1. *Propuestas de la CORAME referidas a los cargos políticos*

La CORAME concreta en cuatro las medidas a aplicar en el ámbito del nivel político de la Administración (medidas números 17, 18, 19 y 20 del informe).

La medida número 17 reza así: «Delimitar niveles políticos y de gestión en la estructura directiva.» Esta recomendación se elabora una vez observado que hay un reparto poco estructurado de responsabilidades políticas y de gestión entre los diferentes altos cargos (viceconsejeros y directores) y los altos funcionarios con el resultado de una sobrecarga de gestión en los primeros. El acento se sitúa, pues, en el reparto de responsabilidades. Lo que se pretende es la separación de los niveles de responsabilidad política y de gestión. Para ello cada Departamento tendrá que separar verticalmente las áreas con funciones políticas de aquellas que tengan asignada funciones ejecutivas. De modo que el nivel inferior lo constituirán las áreas de gestión (como las Divisiones, los Centros, las Unidades, etc., que antes no existían); mientras que la dirección y control de los órganos inferiores es tarea del nivel político de responsabilidad.

Esta propuesta de la CORAME pone «el dedo en la llaga» en cuanto a la cuestión de la separación entre política y Administración. Sin embargo, cabe presumir que ésta no va a ser una tarea fácil de llevar a cabo ya que se choca aquí con la secular interferencia de unos en el ámbito de los otros y viceversa. El problema, tantas veces planteado y no resuelto, no consiste sino en conseguir determinar la frontera entre el nivel administrativo inferior y el nivel de los órganos superiores o nivel político de responsabilidad. A ello se añade la máxima de que «los políticos cambian y los funcionarios permanecen», y la permanencia puede usarse como un instrumento de fortaleza y poder. La propuesta es clara y necesaria; la puesta en práctica de la misma no va a estar, no obstante, exenta de dificultades.

Como siguiente medida a adoptar recomiendan: «Aplanar la estructura política, manteniendo un único nivel de altos cargos» (medida número 18). Se constataba anteriormente en este trabajo que la Administración Autónoma Vasca cuenta con dos niveles directivos (políticos): viceconsejeros y directores. Sin embargo, analizada la naturaleza de sus funciones, muchas veces no se encuentra justificación a tal diferenciación. Quizá las diferencias estarían más matizadas si atendiésemos a los criterios de nombramiento de unos y de otros. Mientras que para los viceconsejeros el criterio de la confianza personal puede ser el de más peso; en el caso de los directores la experiencia como funcionarios o profesionales puede desempeñar un papel importante a la hora de su designación para el cargo.

La CORAME sostiene que la fragmentación que se da en las responsabilidades políticas se refleja luego en la organización de los Departamentos. En definitiva, según este grupo de expertos, el espacio destinado a la responsabilidad política se debe reducir a la unidad. En consecuencia, hay que eliminar uno de los niveles existentes en la actualidad. Y a este respecto, la propuesta es bastante original. Ese único nivel directivo ocuparía el rango que actualmente corresponde al viceconsejero pero recibiría la denominación de director general. Ni que decir tiene que el número de

altos cargos tendría que sufrir una reducción significativa, cuestión que hoy en día se reclama desde muchos frentes y que a la vista de los datos es palpablemente necesaria.

A continuación, la siguiente medida retoma la idea originaria que presentaba la figura del viceconsejero en la Ley de Gobierno, que si bien allí se planteaba —aunque no claramente— como figura singular encargada de las funciones horizontales del Departamento, su multiplicación en número por todos los Departamentos ha desvirtuado la concepción originaria. Rescatando, pues, dicha idea, la Comisión de expertos ve la necesidad de crear una figura en todos y cada uno de los Departamentos, que sirva de apoyo al consejero y que se ocupe de la coordinación interna y externa al Departamento. Esta figura no presentaría un rango superior al resto de los altos cargos y su denominación sería la de secretario general (medida núm. 19).

La aparición de esta figura facilitaría, asimismo, la creación de una Comisión Técnica de Coordinación preparatoria del Consejo de Gobierno mediante la reunión de los secretarios generales de los diferentes Departamentos (véase medida núm. 4).

A partir de las atribuciones fundamentales que se asignan a la figura del secretario general se la puede considerar parangonable con la del subsecretario en la Administración del Estado (con la salvedad de que a aquél no se le asignarían tareas que tengan que ver con los servicios comunes del Departamento). Es importante que exista una figura que se encargue de la coordinación general del Departamento y de éste con los demás Departamentos. No queda claro, sin embargo, cómo se articularían estos en el caso de darse la circunstancia de la conformación de un Gobierno de coalición. Cuestión ésta que aquí no es baladí dado que en la Comunidad Autónoma Vasca acabamos de estrenar el cuarto Gobierno de coalición dentro de nuestra historia autonómica reciente. De ello se deduce que los problemas de coordinación entre unos Departamentos y otros pueden verse acrecentados por el hecho de que éstos estén liderados por partidos diferentes.

Otra cuestión importante que se plantea es la relativa a la regulación jurídica de estas nuevas figuras que propone la CORAME. Al no existir previsión legal al respecto y al no estar incluidas en la Ley de Gobierno lo lógico sería reformar dicha norma. Pero mientras ello no sea posible —téngase en cuenta las dificultades que conlleva la reforma de una ley— habrá que asimilar transitoriamente esas figuras a aquellas que aparecen reguladas dentro de dicha norma; esto es, a viceconsejeros y directores. En tal caso, habrá que tener presente que se trata de una situación transitoria que no deberá ser prolongada más que por el tiempo estrictamente necesario de modo que se evite cualquier tentación de caer en los vicios de antaño; a saber: el aumento injustificado de este colectivo.

La cuarta medida referida al ámbito de los cargos políticos incumbe también al nivel funcionarial superior. La medida número 20 dice así: «Configurar un nivel de directivos públicos profesionales sujetos a un régimen especial». Esta propuesta incide en el salto que se produce del nivel profesional superior al nivel político de forma que este nuevo nivel serviría de puente entre ambos. No es una medida excesivamente original, otros modelos administrativos ya la han puesto en práctica (Ca-

nadá, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, etc.), sin embargo, aquí existe un vacío en esta materia. Por su parte, la Comisión de Expertos ve con buena lógica que a una reducción de la estructura política vaya unida la aparición de un nivel directivo profesional que asuma las funciones ejecutivas. Eso va a tener numerosas implicaciones. En primer lugar, se va a hacer precisa la elaboración de un *régimen especial* para regular a este personal. En segundo lugar, se van a romper muchas de las ideas de antaño; por ejemplo, profesionalización ya no va a implicar necesariamente funcionalización puesto que dichos puestos directivos pueden cubrirse en un momento dado mediante profesionales ajenos a la Administración o al sector público. Por otro lado, van a ser los propios Departamentos los que van a tener que definir los puestos directivos dentro de cada uno de ellos. La CORAME hace hincapié en que la selección de este personal ha de centrarse fundamentalmente en la profesionalidad además de darse una cierta confianza personal. Una de las cuestiones claves relativas a este colectivo consiste en implicarles en los resultados (eficiencia) de la actividad que desarrollan. Se buscará, por tanto, el fomento de la productividad de este personal, que se llevará a cabo mediante la puesta en práctica —entre otras medidas— de un régimen individualizado de remuneración.

Se proponen también algunas medidas que atañen al colectivo que ocupa puestos de libre designación, como por ejemplo que su desempeño del puesto sea por un período limitado de tiempo (28). Cabe suponer, sin embargo, que se tendrían que producir cambios sustanciales en el sistema de provisión por libre designación, de modo que bien pudieran conjugarse dentro del nivel directivo profesional o bien fueran otra cosa. En este último supuesto, su permanencia haría difícilmente comprensible la bondad de la creación de ese nivel directivo profesional.

Considerando las posibles implicaciones que se puedan derivar de la aplicación de la medida número 20 («configurar un nivel de directivos públicos profesionales sujetos a un régimen especial»); cabe pensar que ésta puede ser una de las que cause mayor impacto. Ciertamente, muchos factores van a tener que armonizarse para que esta propuesta se materialice. Las objeciones pueden venir tanto desde los cargos políticos como desde los propios empleados públicos. Los primeros pueden pensar que se van a ver invadidas sus atribuciones y los segundos van a recelar de un procedimiento de nombramiento que no va a seguir los cauces tradicionales para su provisión.

Estas reflexiones inducen a pensar que la puesta en práctica de esta medida dependerá, quizá en mayor medida que otras, del apoyo y de la voluntad expresa de los políticos responsables en la materia. A este respecto es oportuno mencionar que durante este primer año de la V Legislatura únicamente han aparecido declaraciones de intenciones sin observarse ningún gesto que ofrezca un mínimo resquicio de posible materialización futura de esta medida.

(28) Es necesario llamar la atención sobre la incorrecta utilización del término *libre designación* en este Informe, empleándose en muchas ocasiones para referirse al nombramiento (libre) de los cargos de designación política (véase la pág. 48 del informe). En las primeras páginas de este trabajo se ofrece una definición de este término (véase pág. 3).

2. V Legislatura. Balance del primer año de gobierno

Ha transcurrido ya un año desde que el Gobierno tripartito formado por el Partido Nacionalista Vasco, el Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra y Eusko Alkartasuna asumió la responsabilidad del Ejecutivo abriendo paso a este nuevo período legislativo (el quinto, en nuestro caso).

Se inicia así un período crucial para la Administración vasca puesto que en este mismo período pueden verse realizados algunos de sus imperiosos cambios. Aquí sólo nos vamos a interesar por las medidas referidas al nivel político de la Administración, en alusión directa a las medidas propuestas por la CORAME mencionadas anteriormente.

Aunque quizá sea demasiado pronto para que puedan plasmarse en hechos concretos gran número de cambios (y de amplio alcance) que afecten al funcionamiento conjunto de toda la Administración en su totalidad, sí se puede, sin embargo, valorar qué se ha hecho de positivo en aras al cambio y qué cosas importantes quedan aún sin recibir el tratamiento necesario.

A continuación, se expresa un balance —en todo caso, provisional— sobre algunos aspectos referidos al cambio en las estructuras administrativas vascas que se consideran de especial relevancia. Este examen de la situación actual (necesariamente limitado) bien puede servir para indicar, u ofrecer pistas, de qué medidas de cambio y reforma se están aplicando y cuáles otras tienen escasas posibilidades de ponerse en práctica.

La CORAME, en su informe titulado «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco» (29) incluye una serie de consideraciones finales a través de las cuales se marcan las pautas temporales que se deben seguir para la puesta en práctica de las medidas contempladas en el informe. Algunas se consideran medidas de aplicación inmediata, sin necesidad de esperar al cambio de gobierno que se avecinaba. Otras, debían coincidir precisamente con ese momento de cambio de gobierno. Las restantes, serían de aplicación a medio o largo plazo, una vez que las nuevas estructuras y procesos administrativos se hubieran asentado. Se deduce, pues, que la CORAME apuesta por cambios a corto y medio plazo, lo que en cierta forma se ve favorecido por un cambio de gobierno fruto del inicio de una nueva etapa legislativa.

Tras un año desde la formación del nuevo gobierno (PNV/PSE-PSOE-EE/EA) (30), veamos en qué medida sus primeros pasos en materia de organización

(29) CORAME (Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración pública): «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. Cuarenta y siete medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco», IVAP, Gobierno Vasco, 21 de junio de 1994.

(30) El compromiso formal se ve ratificado en el *Acuerdo de coalición que suscriben los partidos políticos EAJ-PNV/PSE-EE-PSOE/EA para la formación de un gobierno. Legislatura 1995-1998*, Vitoria-Gasteiz, 26 de diciembre de 1994. Téngase en cuenta, además, que aunque se repite en el Ejecutivo un gobierno de coalición los socios varían ya que a los dos que conformaban el anterior se les une uno nuevo: Eusko-Alkartasuna. Esta circunstancia y el peso específico obtenido en las elecciones desempeñan un papel crucial en el reparto de poder, que se materializa fundamentalmente en el reparto de carteras.

administrativa siguen las indicaciones de la CORAME; es decir, si se están poniendo o no en práctica los cambios y modificaciones que según se recogen en el informe de las 47 medidas han de realizarse en el momento de cambio de gobierno.

En concreto, en este breve y, en todo caso, provisional balance me voy a ocupar —aunque no en la misma extensión— de tres temas claves dentro de la estructura general de la Administración vasca: la reducción del número de carteras, la disminución de la plantilla de altos cargos y la creación de la figura del directivo público profesional.

La reducción en el número de Departamentos del Ejecutivo autonómico fue una de las promesas electorales en la que la generalidad de los partidos coincidían por lo que respecta a las medidas reformadoras a aplicar en la Administración vasca. No obstante, no dejó de ser un tema de discusión a la hora del reparto de carteras para la constitución del nuevo Gobierno —de coalición por cuarta vez (31).

En efecto, se ha producido una reducción de 14 carteras o Consejerías en la IV Legislatura (13 desde febrero de 1993) a solamente 10, más una Vicepresidencia que recae en uno de esos 10 consejeros. Ahora bien, este dato sería realmente significativo si a su vez se redujeran dentro de los Departamentos sus estructuras organizativas superiores, porque de lo contrario estaríamos ante una combinación diferente de lo mismo, buscando con ello únicamente la complacencia de la opinión pública; pero no la solución de los problemas reales. En este mismo sentido, otro paso importante del nuevo Ejecutivo es la creación el 26 de enero (en apenas veinte días tras la constitución de éste) de una Secretaría General para la Coordinación y para la Modernización Administrativa dentro de la Vicepresidencia del Gobierno, que estará en manos del consejero de Hacienda y Administración pública. Con ello, parece que se pretende dar un cierto impulso al proceso de reforma administrativa iniciado en la anterior legislatura. De hecho, la implantación de esta Secretaría General ya se contempló en el artículo 7.2 del Decreto de áreas de 3 de enero de 1995 (32). Según la estructura de dicha Secretaría queda adscrita a ella una Oficina para la Modernización Administrativa con rango de Dirección. Las atribuciones de su titular (quien, por cierto, no fue designado hasta el 2 de marzo) no consisten sino en liderar el cambio mediante acciones concretas que, sin embargo, no han sido muy notorias por el momento.

Por otro lado, en fechas recientes, el vicepresidente y consejero de Hacienda y Administración pública ha declarado que prácticamente todos los Departamentos han elaborado y publicado en el *Botetín Oficial del País Vasco (BOPV)* sus nuevos

(31) Las vicisitudes de esta negociación aparecieron reflejadas, en cierta medida, en la prensa. Pueden consultarse a este respecto: *El Correo*, 3 de diciembre de 1994, pág. 11; *El Correo*, 11 de diciembre de 1994, pág. 20; *El Correo*, 13 de diciembre de 1994, pág. 16, y *El Correo*, 16 de diciembre de 1994, pág. 20.

(32) Decreto 1/1995, de 3 de enero, de creación, supresión y modificación de Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (*BOPV*, núm. 3, de 4 de enero de 1995).

decretos de estructura (33). Dos son las excepciones (Interior y Comercio, Consumo y Turismo), puesto que éstos reestructuraron sus respectivos Departamentos a finales de la IV Legislatura introduciendo ya criterios de reducción orgánica y, por tanto, sin necesidad ya de un nuevo recorte.

El vicelehendakari y consejero de Hacienda y Administración pública es muy contundente en su comparecencia acerca de la —a sus ojos— clara reducción de altos cargos reflejado en los propios decretos de estructura orgánica. Ofrece el vicelehendakari datos globales que tratan de avalar dicha afirmación: «... tenemos que en la legislatura anterior, culminada en el año 1994, contábamos con un total de 269 altos cargos y asesores (...), a partir, por tanto, de la legislatura actual, 214 altos cargos y asesores» (34).

Es palpable, pues, que el número de altos cargos se ha restringido en la V Legislatura de manera notoria. Es estimable, además, que el vicelehendakari incluya en las cifras ofrecidas el dato de los asesores. Más interesante, aún, sería que hubiera distinguido cuántos son altos cargos y cuántos asesores, pues este último dato suele resultar difícilmente localizable.

Ahora bien, utilizando como herramienta los propios decretos de estructura es posible acercarse de una manera aproximada, a dicha realidad. Reproduciendo en las siguientes tablas el número de viceconsejeros y directores (incluyendo asimilados, y excluyendo los correspondientes a Organismos Autónomos y asesores) que aparecen recogidos en los decretos de estructura, se pueden extraer algunas conclusiones de la comparación entre la IV Legislatura y los inicios de la V. Insisto en que para simplificar el cálculo he asumido el hándicap de no incluir ni a los altos cargos en Organismos Autónomos ni en empresas públicas ni a los asesores y demás personal de confianza, los cuales merecen un tratamiento específico que las limitaciones de este trabajo no permiten realizar. Con ello, las conclusiones tendrán cierta validez, siempre y cuando no se tomen equivocadamente como datos referidos a la totalidad de la Administración vasca, sino que se tengan en cuenta las salvedades manifestadas.

El primer comentario a realizar es el reconocimiento que la medida más importante y significativa llevada a cabo desde el comienzo de la V Legislatura es la reducción de 14 a 10 consejeros (un tercio). Ello, obviamente, por el efecto de «bola de nieve» ha de incidir precisamente en la disminución del total de los altos cargos en la Administración vasca.

En un examen detenido de los datos y atendiendo a las dos figuras con rango jerárquico de alto cargo (al margen de los consejeros), se refleja que de 43 viceconsejeros a finales de 1994, se pasa a 33 en 1995 (V Legislatura). O sea, 10 menos, o lo que es lo mismo, una quinta parte menos. En lo referente a los directores, de 121 en la IV Legislatura se pasa a 105 (16 menos, es decir, poco más de una décima parte menos). En conclusión, ha habido proporcionalmente mayor reducción en los viceconsejeros que en los directores. Respecto a las cifras totales (viceconsejeros más directores), mientras

(33) PARLAMENTO VASCO: *Diario de Comisiones*, Comisión de Instituciones e Interior, Sesión del 8 de noviembre de 1995, págs. 2-3.

(34) *Ibidem*, pág. 3.

que en la IV Legislatura sumaban 164 —según las fuentes utilizadas—, en los inicios de la V Legislatura —empleando igual tipo de fuentes— sólo alcanzan la cifra de 138, lo que significa una reducción de 26 altos cargos (concretamente, de un sexto). En términos porcentuales, una disminución del 16 por 100 no es despreciable.

CUADRO 4
RECUESTO DE ALTOS CARGOS SEGUN DECRETOS DE ESTRUCTURA
IV LEGISLATURA

<i>Departamentos</i>	<i>Viceconsejeros</i>	<i>Directores</i>	<i>Total</i>
0.1. Vicepresidencia Primera	2	4	6
0.2. Vicepresidencia As. Sociales	1	3	4
0.3. Secretaría de la Presidencia	6	8	14
1. Industria y Energía	4	8	12
2. Educación, Universid. e Investig.	4	9	13
3. Presid., Reg. Jco. y Dllo. Auton.	3	12	15
4. Interior	3	16	19
5. Economía y Hacienda	3	8	11
6. Justicia	2	6	8
7. Sanidad	2	7	9
8. Trabajo y Seguridad Social	2	8	10
9. Cultura	2	7	9
10. Transportes y Obras Públicas	2	6	8
11. Urbanismo, Viv. y Med. Amb.	3	7	10
12. Agricultura y Pesca	2	7	9
13. Comercio, Consumo y Turismo	2	5	7
TOTAL	43	121	164

Elaboración propia a partir de los decretos de estructura.

Es interesante, por otro lado, observar qué reducción real se ha producido según Departamentos. De la comparación de ambas tablas se desprenden algunas consideraciones. Dejemos a un lado, por el momento, la Presidencia, Vicepresidencia/s y Secretaría de la Presidencia para ocuparnos expresamente de los Departamentos, teniendo en cuenta también el partido político que asume la responsabilidad de cada uno de ellos en la Legislatura presente.

Comenzando con los partidos liderados por el PSE-PSOE-EE (35) la reducción es de tres viceconsejeros menos y de cuatro directores menos (netos).

(35) Estos son: Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social; Transportes y Obras Públicas y Comercio, Consumo y Turismo.

Merece mención expresa el caso del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Este presenta una estructura relativamente compleja resultado de la reunión de Departamentos muy diferentes entre sí en una misma cartera. Su estructura se constituye por tres Viceconsejerías, once Direcciones y una Secretaría General. La reunión de materias heterogéneas y diversas en un mismo Departamento es, por lo visto, el precio que hay que pagar para lograr la efectiva reducción de carteras. Otra cuestión es si la reunión de dichas materias es acertada o no.

CUADRO 5
RECUESTO DE ALTOS CARGOS SEGUN DECRETOS DE ESTRUCTURA
V LEGISLATURA

<i>Departamentos</i>	<i>Viceconsejeros</i>	<i>Directores</i>	<i>Total</i>
0.1. Presidencia	5	8	13
0.2. Vicepresidencia	2	6	8
1. Hacienda y Administración Públ.	4	12	16
2. Just., Econ., Trab. y Seg. Social	3	12	15
3. Interior	2	13	15
4. Industria, Agricultura y Pesca	5	13	18
5. Educación, Univ. e Investigación	4	9	13
6. Sanidad	1	5	6
7. Cultura	2	9	11
8. Orden. del Territ., Viv. y Med. Amb.	2	6	8
9. Transportes y Obras Públicas	1	6	7
10. Comercio, Consumo y Turismo	2	6	8
TOTAL	33	105	138

Elaboración propia a partir de los decretos de estructura.

Por lo que concierne a los dos Departamentos asignados al partido Eusko Alkartasuna (36), la disminución de altos cargos se materializa en un viceconsejero menos y en un director menos. Destacar además la nota referente a que en el Departamento de Educación, Universidades e Investigación no hay ninguna reducción de altos cargos (al margen de lo que ocurra con los asesores).

Finalmente, el Partido Nacionalista Vasco es a todas luces el que mayor recorte de altos cargos ha efectuado en el seno de las Consejerías que detenta. Cierto es también que reúne el mayor número de ellos (cinco, además de la Presidencia y la Vicepresidencia) y son, además, las carteras de mayor peso institucional y de gran calado político (37).

(36) Estos son los Departamentos de Educación, Universidades e Investigación y Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

(37) Se trata de los Departamentos de Hacienda y Administración pública; Interior; Industria, Agricultura y Pesca; Sanidad, y Cultura.

En efecto, en el conjunto de carteras bajo la responsabilidad del PNV (excepcionalmente por el momento la Presidencia y la Vicepresidencia) ha habido una reducción neta de cuatro viceconsejeros y de diez directores.

En cuanto a la Presidencia y a la Vicepresidencia, que se han querido tratar de forma particular, lo que ha sucedido es lo siguiente.

Por primera vez, aparece la Presidencia, como tal, dotada de una estructura orgánica propiamente dicha. Anteriormente, era la Secretaría General de la Presidencia la que, estando subordinada directamente al lehendakari le ofrecía a éste de una infraestructura de apoyo y ayuda técnica (38). A los efectos que aquí nos interesa, se constata que la estructura ahora contemplada bajo la Presidencia del gobierno es similar a la de la antigua Secretaría General de la Presidencia salvo una Viceconsejería menos y, efectivamente, sin la existencia ya de la figura del secretario general con rango de consejero.

Por otro lado, la disminución de dos Vicepresidencias a una es clara. Según los datos de los correspondientes Decretos de estructura orgánica, las dos Vicepresidencias anteriores sumaban tres viceconsejeros y siete directores; mientras que la actual presenta dos viceconsejeros y seis directores. En consecuencia, la reducción es de un viceconsejero y un director. De esto se extrae que 17 de los 26 altos cargos menos se han reducido en departamentos liderados por el Partido Nacionalista Vasco (incluidas la Presidencia y la Vicepresidencia).

Luego, en conclusión, si observamos Departamento por Departamento, la disminución de altos cargos no parece muy significativa. Cada uno de ellos no pierde más de un viceconsejero; y los Departamentos que mayor limitación tienen en el número de directores son los asignados al PNV, cuestión que, sólo en parte, podría explicarse porque dos de ellos son fruto de sendas refundiciones de varios Departamentos.

Esta puntualización, sin embargo, no impide reconocer que en cuanto al nivel global de la Administración departamental sí parece que ha habido una reducción en el contingente de altos cargos (de 269 a 214, según el vicelehendakari Ibarretxe, de 164 a 138, según lo que aquí se ha expuesto).

Esta medida, durante tanto tiempo reclamada no debe quedarse en un mero gesto de limitación cuantitativa, enfocado a que las cifras no resulten demasiado llamativas sino que debe insertarse en una lógica de cambio y reforma del funcionamiento general de la Administración vasca.

A este respecto, sin embargo, vemos que se ha incumplido una de las recomendaciones de gran altura de la CORAME: la simplificación y aplanamiento de la estructura política. La medida consistente en crear una figura única por Departamento denominada secretario general y manteniendo la de director, presentando ambos el mismo rango jerárquico, no se ha llevado a cabo. Y no parece probable que en un futuro cercano se materialice. Esta situación de cambio de gobierno era muy oportuna para ello y la ocasión parece haberse perdido.

(38) Decreto 305/1995, de 20 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza (BOPV, núm. 132, 12 de julio de 1995).

El vicelehendakari, en su comparecencia ante la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento vasco (39) mencionó otros temas en los que se está centrando el Gobierno con el propósito de caminar hacia una reforma de la Administración vasca. En concreto, se refería al proceso de supresión y reorganización de algunas Delegaciones provinciales, comenzando por las del Departamento de Cultura. Por otro lado, mencionaba también el proceso de reflexión que ha abierto el propio Gobierno sobre el redimensionamiento del sector público vasco. Apenas dijo nada, sin embargo, el vicelehendakari acerca de la medida referida a la creación de un nivel directivo profesional, cuestión que le fue recordada por el parlamentario socialista señor Buesa; pero a cuya intervención apenas dio una respuesta clara el vicelehendakari señor Ibarretxe (40).

Todo indica, pues, que la recomendación de la CORAME referida a conveniencia de la creación de un nivel directivo profesional parece que ha sido desterrado al olvido, o por lo menos no está en la agenda de las prioridades del Gobierno Vasco actual puesto que no se ha observado ningún gesto en este sentido. En el caso de seguir así las cosas, y no buscar a medio plazo medidas conducentes a alterar la actual situación, se desaprovecharía lamentablemente una oportunidad de oro para introducir un factor de racionalidad en el sistema de personal de la Administración vasca, del cual se ve tan necesitada...

IV. CONCLUSIONES A MODO DE EPILOGO

Se ha constatado en repetidas ocasiones la elevada presencia de altos cargos en la Administración vasca. En diversos medios de comunicación y en algunos artículos publicados en revistas especializadas (41) se han cargado las tintas sobre el número excesivo de altos cargos en la Administración vasca. De hecho, se considera que en la Administración vasca hay más altos cargos que en ninguna otra Comunidad Autónoma; de tal modo que este dato se ha convertido en un apriorismo difícil de eludir a la hora de analizar esta realidad administrativa. Por ello, no sería exagerado afirmar que éste ha sido uno de los factores desencadenantes de la preocupación por la reforma de la Administración vasca; amén de otros de igual e, incluso, mayor importancia (tales como la necesidad de contención del gasto, readaptar las estructuras orientándolas hacia una gestión más eficaz y eficiente, etc.).

El diagnóstico realizado muestra que esta Administración se ha ido conformando a través de un crecimiento orgánico poco estructurado, dándose la circunstancia, además, de que fueron creándose unidades organizativas cuando aún no habían sido transferidas las correspondientes competencias. Este hecho y el inicio de

(39) PARLAMENTO VASCO: *Diario de Comisiones*, op. cit.

(40) *Ibidem*, págs. 41-43.

(41) Véase, por ejemplo, el trabajo de R. JIMÉNEZ ASENSIO: «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones públicas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 32, Oñati, 1992.

los Gobiernos de coalición son los dos factores que han incidido más directamente en el aumento de altos cargos (véase *supra* Cuadro 1).

Atendiendo al nivel comparativo, y tomando como referencia el año 1992, la Comunidad Autónoma Vasca presentaba la cifra de 202 altos cargos (sin asesores) (42); mientras que en la Administración central del Estado la cifra era de 409 (también sin asesores) (43). Por tanto, los altos cargos de la Administración vasca representaban, en dicha fecha, poco menos que la mitad de los del Estado; y ello a pesar de las distancias entre una y otra Administración en cuanto al volumen orgánico y al personal empleado. Y si la comparación es con el resto de las Comunidades Autónomas, la Comunidad Autónoma Vasca destaca por encima de todas en cuanto a la cifra de altos cargos en sus estructuras (véase *supra* Cuadro 3). Aunque, todo ello, con las matizaciones que ya se han señalado.

Pero las disfunciones en la estructura político-administrativa no vienen exclusivamente por el número de altos cargos sino también, entre otras causas, por la deficiente caracterización de algunas de sus figuras. Se ha hecho referencia anteriormente a que la figura de los secretarios generales no aparece recogida en la Ley de Gobierno. En la práctica, la gran mayoría se han equiparado al estatus de viceconsejero. Se ha aludido también a la peculiaridad de los viceconsejeros cuya funcionalidad es imprecisa y cuya proliferación no responde a las consideraciones previstas en la Ley de Gobierno.

Se echa en falta, asimismo, la existencia de un nivel directivo profesional que sirva de puente entre los cargos de designación política y los altos puestos funcionariales de tal manera que haya un mayor y mejor reparto de las responsabilidades. Esta deficiencia, no obstante, se puede hacer extensiva al resto de las Comunidades Autónomas donde, de forma generalizada, aún no se ha desarrollado suficientemente esta figura.

En torno a estas cuestiones, pues, la CORAME sintetiza en cuatro medidas concretas las recomendaciones a llevar a cabo.

En primer lugar, propugnan una *clara división entre política y Administración* a través de una estricta delimitación de los niveles político y de gestión en la estructura directiva incentivando el reparto de las responsabilidades entre los diferentes actores (políticos y gestores).

En segundo lugar, la CORAME propone reducir a *un único nivel directivo* el conjunto de los altos cargos de la Administración vasca. A partir de la Ley de Gobierno se distinguen los rangos de viceconsejero y director. Los expertos que han elaborado el informe apuestan, sin embargo, porque la relación de altos cargos quede reducida a un único rango. La figura que se generalizaría en todos los Departamentos sería la de director general, que vendría a ocupar la posición de los actuales viceconsejeros.

(42) Según datos de *El País*, de 29 de noviembre de 1992.

(43) Según datos del MAP: *Datos de interés sobre Recursos Humanos, organización y servicios en las Administraciones públicas*, Madrid, 1993

En tercer lugar, otra de las medidas propuestas incide en la necesidad de agrupar en un órgano interno del Departamento las funciones de apoyo al consejero y de coordinación y comunicación interna y externa al mismo. El titular de dicho órgano sería un secretario general cuya posición se equipararía en rango a la de los directores generales mencionados anteriormente.

Por último, la medida que puede provocar quizá mayor controversia es la que se refiere a la configuración de *un nivel de directivos públicos profesionales* sujetos a un régimen especial. Lo novedoso de esta medida, más que por su formulación, viene dado por el planteamiento de ésta como algo factible y que tiene que buscar la forma de encajar en el actual modelo de empleo público. Otra cuestión será si este proyecto logra superar las dificultades lógicas con las que se va a tropezar.

En líneas generales, pues, estas propuestas de reforma referidas al nivel político de la Administración vasca están encaminadas, según parece, a una simplificación de las estructuras dotando, a su vez, de mayor agilidad en su funcionamiento a toda la organización. Y todo ello con la pretensión primordial de la búsqueda de la mayor eficacia y eficiencia de la Administración vasca.

En cuanto al balance del primer año de gobierno de la V Legislatura se aprecian algunos cambios importantes. Entre éstos, se encuentra la medida más impactante que consiste en la reducción de 14 a 10 los consejeros del Gobierno.

Otra buena noticia es la reducción de 269 a 214 altos cargos —según datos ofrecidos por el vicelehendakari—, lo que significa alrededor de un 20 por 100 de altos cargos menos, mientras que según la contabilización que hemos seguido aquí la reducción sería sólo del 16 por 100. Además, sería interesante que el vicelehendakari al ofrecer los datos realizase un desglose según figuras: viceconsejeros y directores y asimilados, por un lado y, por otro, los asesores y personal de confianza.

Entre los numerosos temas que todavía quedan por tratar en aras a la reforma de la Administración vasca, hay dos medidas que destacan entre todas ellas. Resaltan porque, al no haberse dado ningún paso significativo hasta el momento, se percibe difícil que se materialicen en un futuro cercano. Me estoy refiriendo a la medida que propugna el aplanamiento de la estructura política (medida 18 de la CORAME) y a la recomendación de la configuración de un nivel directivo profesional (medida 20 de la CORAME). Si se desaprovecha esta oportunidad, la reforma de la Administración vasca puede nacer coja. Esperemos que el conjunto de medidas adoptadas para tal fin no se queden en una mera operación de maquillaje.

V. ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BAENA, M. (1988): «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», en AA. VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BELTRÁN, M. (1994): «La reorganización de la estructura del Estado (1982-1993)», en *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, vol. 1, Fundación FOESSA, Madrid.

- (1990): *Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones públicas*, Instituto Universitario de Sociología y Nuevas Tecnologías, Universidad Autónoma de Madrid, Documento de trabajo núm. 7, febrero.
- BEYME, KLAUS VON (1995): *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Universidad, Madrid.
- CORAME (Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración pública) (1994): «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. Cuarenta y siete medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco, IVAP», Gobierno Vasco, 21 de junio.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1992): «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones públicas», en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 32, Oñati.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., y MESA, A. (1993): *La libre designación en la Función pública vasca. Un estudio de la provisión de puestos de trabajo en las Administraciones públicas*, Manuel Robles-Arangiz Institutua, Bilbao.
- MAP (1991): *Boletín Estadístico del Registro Central de Personal*, Madrid, 31 de diciembre.
- (1993): *Datos de interés sobre recursos humanos, organización y servicios en las Administraciones públicas*, Madrid.
- MATAS, J. (1995): *Els alts Càrrecs: política i Administració a la Generalitat de Catalunya*, Escola d'Administració Pública, Barcelona.
- NÚÑEZ, M. (1994): «Finalidad, dimensión y remodelación de las Administraciones públicas» (versión resumida), 13 de enero, Madrid.
- PAGE, E. C. (1985): *Political Authority and bureaucratic power*, Wheatsheaf Books Ltd., Brighton.
- PARRADO, S. (1995): *Las élites político-administrativas del Estado Central en España (1982-1991)*, Tesis doctoral (original), Madrid.
- SUBIRATS, J. (1990): *Modernizing the spanish Public Administration or reform in disguise*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, working paper, núm. 20, Barcelona.
- WALDO, D. (1961): *Teoría política de la Administración pública. El Estado administrativo*, Edit. Tecnos, Madrid.
- WEBER, M. (1991): *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid.