
La politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas¹

Adela Mesa

Este artículo está referido al estudio del nivel político-administrativo de las CC AA. ¿Se puede hablar de politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas? Para responder a esta pregunta necesitamos unos indicadores que sirvan para medirlo. En este *paper* se intenta dar algunos pasos en este sentido analizando el número de altos cargos de la CC AA, el personal eventual, los puestos de libre designación, etcétera.

Palabras clave: politización, élites políticas, cargos políticos, Administraciones autonómicas.

Este trabajo se enmarca dentro de un proyecto de estudio de las Comunidades Autónomas con un propósito ciertamente ambicioso: poder determinar qué grado de desarrollo autonómico han alcanzado las Comunidades Autónomas. ¿Las Comunidades Autónomas han sacado provecho del Estado de las Autonomías?²

Entre los diferentes temas que se tratan (actividad legislativa, élites parlamentarias,

1. Este artículo está basado en las comunicaciones que presenté en los congresos de la AECPA en Santiago y en Salamanca; no obstante, esta versión contiene cambios sustanciales respecto a las mencionadas.

2. La referida investigación se desarrolla gracias a la financiación de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, tanto en su primera fase (SEC 94-0398), como en su segunda y actual fase (SEC 98-0512). El proyecto dirigido por el profesor Joan Subirats de la Universidad Autónoma de Barcelona lleva por título «El Estado de las autonomías. Balance del rendimiento de las instituciones autonómicas, España (1980-2000)» y agrupa a equipos de investigación procedentes de diferentes universidades (Autónoma de Barcelona, Sevilla, Santiago, País Vasco, Salamanca, Navarra y la UNED de Madrid).

desarrollo administrativo, etc.) el tema que voy a tratar aquí entronca directamente con la parte referida a las estructuras administrativas de cada Comunidad Autónoma. En concreto, me voy a ocupar del nivel político-administrativo de las Administraciones autonómicas, ya que éste tiene suficiente entidad como para ser tratado aparte y de forma específica.

El estudio del nivel político-administrativo de las Comunidades Autónomas en España tiene gran relevancia. Por una parte, porque, al contrario de lo que ocurre con su organización administrativa, copiada miméticamente de la del Estado —como se ha expresado en repetidas ocasiones (Font i Llovet, Muñoz Machado, Castells, etc.)—, las Comunidades Autónomas han desarrollado una gran diversidad de figuras (una variada gama) dentro de su nivel político-administrativo. Hasta tal punto es así que, establecer parámetros comparativos entre los cargos de designación política de las Comunidades Autónomas se torna una empresa complicada. A este tenor, la primera tarea a abordar consistirá en describir cómo se presenta ese nivel político-administrativo en las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, hay una serie de factores que en los últimos años han alimentado una preocupación por el volumen de altos cargos en las Administraciones públicas. La voz de alarma, que en algún momento pudo desatarse coincidiendo con un ciclo de crisis económica, hoy en día parece carecer de sentido puesto que el volumen de altos cargos apenas hace variar sensiblemente los presupuestos de la generalidad de las Administraciones públicas (Mesa, 1992). La cuestión se plantea más en términos de legitimidad (R. Bañón y E. Carrillo, 1997: 51-75). En este sentido, se podrían citar numerosos artículos de prensa que en los últimos años han insistido en el *preocupante* crecimiento del número de altos cargos en las diferentes Administraciones públicas³. ¿Existen razones suficientes para pensar que las Administraciones públicas de algunas Comunidades Autónomas están politizadas? Para poder responder a esta pregunta sería preciso *medirlo*. ¿Pero se puede medir realmente la politización o no de las estructuras administrativas? Es más, ¿qué significa *politización* de la Administración? La utilización de este concepto requiere de una delimitación analítica para el caso concreto que nos ocupa dada la pluralidad de significados que comprende.

Ciertamente, la primera tarea consistirá en tratar de dilucidar qué se entiende por *politización* referido a una Administración pública cualquiera. La interpretación no será

3. Se refleja a través del acento que se pone en destacar el excesivo número de altos cargos en las Administraciones públicas. Por citar sólo algunos ejemplos: «El País Vasco tiene el doble de altos cargos que Cataluña y triplica a Galicia», en *El País*, 29 de noviembre de 1992; «El País Vasco es la Comunidad con más altos cargos públicos», en el *Diario Vasco*, 21 de mayo de 1992; y refiriéndose a la Administración del Estado: «El PP plantea eliminar cinco mil altos cargos en la Administración», en *El Correo*, 28 de junio de 1994; 24. Véase, asimismo, «El gobierno (del PP) aumenta en 1.281 los altos cargos de la Administración central», en *El Correo*, 13 de junio de 1999: 28.

sencilla debido a las diferentes aproximaciones al significado de dicho término. De esta cuestión me ocuparé en el siguiente apartado.

Las Comunidades Autónomas surgidas al amparo del título VIII de la Constitución española de 1978 presentan un idéntico diseño político-institucional. Sin embargo, existen muchos factores de diversidad (extensión territorial, densidad de población, número de empleados públicos, etc.) que junto con el nivel competencial que le corresponde a cada una de ellas indica que el desarrollo de la autonomía en unas y en otras ha de verse influido ineluctablemente por dichos factores y por la propia idiosincrasia de cada una de ellas. Cabe plantearse, por tanto, que la Administración pública de cada Comunidad Autónoma deberá dar respuesta a distintas particularidades y necesidades. En buena lógica, pues, el planteamiento y diseño de sus estructuras administrativas debería estar en consonancia con las tareas y misiones que debe atender y con sus dimensiones físicas reales. El análisis del nivel político-administrativo de cada Comunidad Autónoma debe completarse, según este planteamiento, con una distinción clara de las propias características de cada una de ellas. De una aproximación a este intento me ocuparé, pues, en este trabajo.

Politización de las Administraciones públicas. Diferentes interpretaciones

Las relaciones entre política y Administración han ocupado muchas páginas de renombrados autores que se han preocupado de su estudio y que, en la mayoría de los casos, concluyen que su delimitación es sumamente difícil, si no imposible. La clásica interpretación de autores como Goodnow, que atribuyen a la política la decisión y a la Administración la ejecución, no sirve en los tiempos actuales en los cuales las relaciones entre políticos y funcionarios se han tornado tan complejas que la frontera entre ambos presenta perfiles borrosos⁴.

No es éste momento ni lugar para ocuparme de todas las variadas y ricas aportaciones de los autores al estudio de las relaciones entre política y Administración (Román Masedo, 1997). Señalaré, sin embargo, que la gran mayoría de éstas constatan su difícil separación ontológica. Ello no obsta, sin embargo, para que podamos establecer el ámbito propio de una y de otra, al menos en el plano analítico, y desde una postura de utilidad práctica.

En toda organización administrativa se dan relaciones de poder. El poder caracteriza a la política y sin él no se puede entender la Administración. Existen, pues, determinadas

4. Panebianco, Angelo, pone de manifiesto que las burocracias públicas intervienen de forma generalizada en la toma de decisiones, no sólo en las que son decisiones de rutina, sino también en aquellas directamente relacionadas con determinados compromisos electorales (Panebianco, A., 1988, «Las burocracias públicas», en G. Pasquino (dir.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial).

personas dentro de la organización que ejercen ese poder. A éstos, los dirigentes, se les reconoce el derecho legítimo de mandar y exigir obediencia al resto. Por tanto, aquí el interés se centra en localizar a esta clase dirigente que ejerce el poder dentro de la organización administrativa. Las organizaciones administrativas se encuentran por lo general jerárquicamente estructuradas de modo que los dirigentes políticos a los que aludía antes se sitúan en los diferentes niveles de la estructura piramidal de la organización, distinguiéndose así diferentes *rangos* o niveles y ejerciendo legítimamente el poder en la organización.

Este grupo dirigente recibe distintas denominaciones: altos cargos, cargos de designación política, cargos políticos, etc. Esta pluralidad de denominaciones ha contribuido de forma nada despreciable a la confusión en la identificación de dicho colectivo (Parrado, 1996). Dejando dicha cuestión al margen, en este momento, lo que interesa es ubicar a éstos dentro de la organización y delimitar sus características.

Si seguimos el esquema más común en las sociedades democráticas modernas en el que se incluyen una asamblea legislativa, un consejo de gobierno y un presidente; este último dispone de la prerrogativa de nombrar a una serie de personas que ejercerán la titularidad de determinadas unidades orgánicas de la Administración correspondiente. Estas personas, en razón de su designación se dice que disfrutaban de una legitimidad derivada, pero tan válida como la legitimación directamente proveniente de la elección democrática. De hecho, la primera se sustenta en la segunda.

Estos niveles intermedios de responsabilidad son los que nos interesan aquí. Se trata de los *altos cargos*, que son cargos de designación política, y que son designados para detentar la titularidad de un puesto orgánico de responsabilidad política (Jiménez Asensio, 1992: 45). Otro componente indispensable de todas las Administraciones públicas lo constituyen los empleados públicos. Cuando los empleados públicos ocupan altos puestos en la estructura de la organización suelen recibir la denominación de *burocracia*, término tremendamente polisémico⁵.

En este momento, lo que interesa subrayar es que los cargos de designación política y los altos funcionarios (aunque no siempre tienen esta categoría) son quienes encarnan las relaciones entre política y Administración en las organizaciones administrativas y, dependiendo de cómo sean éstas, se habla en ocasiones de *politización de la Administración*, siendo variadas las manifestaciones de dicho fenómeno. Veamos a continuación algunas de las diferentes interpretaciones del término *politización* que se pueden dar.

(i) La más común, la que generalmente adoptan mayor número de autores, es la politización que se produce por facilitar a ciertos funcionarios la ocupación de deter-

5. Véase a este respecto una variada recopilación de significados del término *burocracia*. Riggs, Fred W., 1978, «Evolución de los significados del término burocracia», en *Revista Internacional de las Ciencias Sociales*, UNESCO, XXXI: 611-633; XXXI: 611-633.

minados puestos por presentar afinidad ideológica o personal con la autoridad que procede al nombramiento ⁶.

Precisemos un poco más. En toda Administración, los puestos superiores se reservan a la discreción del gobierno, pudiendo ser la gama de puestos «políticos» muy variada (Gournay, 1986: 100). En el otro polo nos encontraríamos con los puestos puramente profesionales. Pero también existe una zona intermedia (zona gris) que la ocupan funcionarios que han accedido a esos puestos a través de un nombramiento discrecional por parte de la autoridad correspondiente. En nuestro sistema jurídico son los conocidos como puestos de *libre designación* y que representan una de las formas de politización en la que coinciden numerosos autores, como se ha indicado más arriba. De este modo, se entiende que en numerosas ocasiones, cuando se habla de politización de la Administración se trata de la ampliación de esa zona gris que he mencionado anteriormente, esto es, de la extensión de nombramientos discrecionales de los altos funcionarios por el gobierno. Tal es el caso de Dupuy y Thoenig, que llegan a hablar incluso de una suerte de *spoils system* a la francesa (Dupuy y Thoenig, 1983: 130). Otros, como Drewry y Butcher, cuando hablan de la politización referida a la Administración británica se refieren a la época de la primera ministra M. Thatcher, durante la cual el nombramiento para altos puestos funcionariales se realizaba en base a la afiliación política de los funcionarios candidatos (Drewry y Butcher, 1991: 170).

En definitiva, que esta franja invada amplias extensiones del empleo público, contaminándolo, esto es, pervirtiéndolo en su esencia, puede considerarse como un factor de politización. Además, cuando se utiliza para cooptar a aquellos que presentan afinidades partidistas con la fuerza política gobernante se puede consolidar a personas en ciertos puestos de los cuales luego es muy difícil removerlos en el caso de un cambio de gobierno. Así, los nuevos ocupantes del poder estarían «rodeados» de funcionarios con tendencias contrarias a la suya o cuando menos diferentes (Beltrán, 1996: 290).

(ii) Otra manifestación de politización en las Administraciones públicas consiste en la presencia de unas figuras de perfiles opacos pero que se hallan de forma generalizada, en mayor o menor número, en la gran parte de las Administraciones públicas de nuestro entorno. Se trata del denominado personal eventual, pero que son más comúnmente conocidos como *asesores y personal de confianza*. Es decir, aquellos que según el artículo 20.2 de la Ley de Medidas son reclutados libremente para ejercer

6. En este sentido se expresan Timsit, G., y C. Wiener. 1980. «Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en République Fédérale d'Allemagne», en *Revue Française de Science Politique* 3, Paris: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques: 527; Lochak, D., 1992. «Les hauts fonctionnaires et l'alternance. Quelle politisation?», en P. Muller, *L'Administration française. Est-elle en crise?*, Paris: L'Harmattan: 39; Drewry, G., y T. Butcher. 1991. *The Civil Service Today*, GB: Basil Blackwell Ltd., 170; Bodiguel, J. L., 1994. *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, Paris: Librairie générales de droit et de jurisprudence. FJA; Sulciman, E. N., 1984. «From Right to Left», en E. N. Sulciman (ed.), *Bureaucrats and Policy Making*, New York: Holmes and Meier; y Beltrán, M., 1996. «Las administraciones públicas», en J. Tusell, E. Lamo y R. Pardo (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Madrid: Alianza: 290.

funciones de confianza o asesoramiento especial. El personal asesor forma parte habitualmente de los denominados *Gabinetes* o pueden estar vinculados directa e individualmente al político que les nombra. Éstos, en definitiva, constituyen las unidades *staff* de la organización administrativa.

Esta figura destaca por la indefinición en cuanto a la determinación de sus atribuciones ya que el ordenamiento jurídico únicamente indica de forma muy genérica que a ellos les corresponden funciones de asesoramiento y consejo, debiendo además presentar unas ciertas garantías de confianza en las relaciones. Por otro lado, son personas que ingresan en la Administración a través de la mera voluntad del superior jerárquico que procede a su nombramiento que, por cierto, no aparece publicado en el *Boletín Oficial* correspondiente. A ello se añade —como se ha advertido en repetidas ocasiones— que el número de éstos en las Administraciones públicas no deja de aumentar y, lo que es más preocupante, su identificación resulta tremendamente difícil y, en consecuencia, ni que decir tiene acerca de su control (Jiménez Asensio y Mesa del Olmo, 1993: 47; Jiménez Asensio, 1992: 91; y Matas Dalmases, 1996: 42-43). Por ello, puede pensarse que la amplia utilización de esta figura en las Administraciones públicas ha llevado a considerar también a éste como un factor más de politización de las mismas.

Los asesores o personal eventual, también catalogados como *órganos staff*, no son sino cargos de designación política y como apunta Jiménez Asensio: «Lo más censurable de este fenómeno no es tanto su existencia como la carencia absoluta de regulación, esto es, el establecimiento de límites rígidos que eviten un crecimiento desmesurado e incontrolado de este tipo de figuras, así como una utilización de los presupuestos públicos como medio de repartir recompensas entre los acólitos políticos» (Jiménez Asensio, 1991: 1368-1369). Esto es, su indefinición es una de las características más perniciosas de esta figura. Aún más, Matas Dalmases observa incluso cierta prescindibilidad en la existencia de esta figura. Este autor considera que las tareas realizadas por el personal de confianza bien podrían ser asumidas por altos cargos que tienen asignadas responsabilidades sectoriales de una determinada unidad orgánica, por ejemplo, los directores generales (Matas Dalmases, 1996: 43). Pero, al mismo tiempo, reconoce que los altos cargos necesitan, en ocasiones, el asesoramiento sobre determinados temas, en espacios de conocimientos y especialización que los altos cargos mismos no pueden cubrir (Matas, 1996: 44).

Por tanto, no queda muy claro ni para qué sirven ni si son o no necesarios en la organización administrativa. Lo cierto es que se constata en este personal ciertos indicios de contribuir a la politización de las estructuras administrativas. A los problemas sobre su identificación y cuantificación habría que añadir el hecho detectado de que dentro de este colectivo se encuentran antiguos cargos políticos que reciben esos puestos a modo de recompensa, o a modo de dar una salida digna a su situación, lo que Matas Dalmases califica como «cementerio de elefantes», expresión tan ilustrativa que no precisa comentario (Matas, 1996: 44). No hay que ignorar, por tanto, la presencia del per-

sonal eventual cuando hablamos de politización de la Administración; aunque éste no sea ni específica ni exclusivamente el causante de la misma.

(iii) En tercer lugar, a la extensión de los puestos de libre designación, esto es, puestos de carácter discrecional ocupados por funcionarios públicos, y a la existencia de personal asesor hay que sumar otros factores de tipo estructural que intervienen en la politización de las Administraciones públicas. Entre otros, Baena plantea dos problemas estructurales en las relaciones entre políticos y funcionarios. Por un lado, el fenómeno de «colonización» de la clase política por parte de la Administración, que en el caso de España, el ejemplo más claro es la circunstancia de que muchos funcionarios llegaron a altos puestos políticos durante el franquismo y durante la transición. Y por otro, la politización de la Administración en cuanto que puestos inferiores reservados a funcionarios se proveen discrecionalmente sin que se aplique un procedimiento que regule los accesos según los principios de igualdad y de mérito (Baena, 1988: 357; Parrado, 1996: 145).

Aquí, sin embargo, interesa destacar una de las formas de politización de las estructuras administrativas consistente en la creación artificial de departamentos y consecuentemente de diferentes órganos administrativos (De Alfonso, 1982: 99). Esto conlleva una multiplicación de cargos públicos, en su mayor parte prescindibles, y, en definitiva, a un crecimiento desmedido del ámbito político-administrativo. No sólo se crean más departamentos de los racionalmente necesarios sino que algunos de éstos están sobredimensionados y sus estructuras responden a una creación artificial de los mismos, «... [que] radica en la carencia de competencias sobre la materia o en la falta de un mínimo de atribuciones que razonablemente aconseje la creación de esa estructura»⁷. Este sobredimensionamiento de las estructuras administrativas puede tener también algunas repercusiones como la multiplicación del número de altos cargos o cargos de designación política. Un elevado número de altos cargos puede ser un síntoma o un indicio de politización. Sin embargo, la mera cifra en términos absolutos —como se ha señalado en repetidas ocasiones— carece de significación suficiente para poder hablar de politización de una Administración pública, sobre todo si buscamos una explicación en términos comparados (Jiménez Asensio, 1996: 31).

Por tanto, desde aquí se presume la incidencia de estos tres factores —entre otros posibles— en la politización de una Administración pública. Interesa conocer las características de las Administraciones públicas y detectar en ellas la presencia o no de estos

7. Jiménez Asensio, R., 1991. «Administración y empleo público en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1980-1990): un balance», en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, III, Oñati: IVAP: 1368. En el caso de la Administración vasca dicho fenómeno se observa claramente en la Preautonomía cuando muchos de los Departamentos no tenían unos contenidos competenciales suficientes que justificaran su existencia.

factores que conducen hacia la politización de sus ámbitos político-administrativos y ello puede tener una repercusión para la propia Administración en forma de pérdida de eficacia o incluso de legitimidad que puede resultar preocupante.

La estructura político-administrativa de las Comunidades Autónomas. Una descripción

A la vista está que las Comunidades Autónomas han reproducido el modelo estatal de Administración pública en muchos aspectos, entre ellos, el de contar con un nivel de cargos de designación política que se sitúan inmediatamente por debajo del Presidente y los Consejeros (jefes y superiores jerárquicos de los Departamentos) y por encima del nivel administrativo profesional. Sin embargo, por lo que respecta al nivel político-administrativo se encuentran diferencias sustanciales, resultando una tarea complicada el establecer modelos comunes del nivel de altos cargos entre las diferentes Comunidades Autónomas⁸.

De forma genérica podemos decir que en las Administraciones públicas de las CC AA nos encontramos con una serie de figuras cuyo nombramiento tiene un carácter político y ocupan una franja muy concreta del entramado administrativo. Esto es algo común a todas las Administraciones públicas estudiadas, la diversidad se encuentra en las diferentes y variadas denominaciones que esas figuras reciben en cada Comunidad Autónoma, aunque en algunos casos se den coincidencias puntuales. Pero no sólo no hay coincidencia en las denominaciones de las figuras que ocupan el ámbito político-administrativo, sino también hay semejanza en cuanto a los niveles jerárquicos en los que está subdividida dicha estructura político-administrativa, como tampoco coinciden —como es obvio— en el número de efectivos que reúne cada Comunidad Autónoma dentro de dicha franja político-administrativa⁹.

Principalmente, a partir de las leyes de gobierno y administración de las respectivas Comunidades Autónomas se pueden extraer algunos modelos de cómo se configura ese nivel de cargos políticos en cada Comunidad Autónoma¹⁰. Sin embargo, hay que

8. Este tema ha sido brillantemente tratado por Rafael Jiménez Asensio en su obra *Altos cargos y directivos públicos*. En una parte de este trabajo realiza un minucioso estudio de la noción de *alto cargo* referido a las Comunidades Autónomas y señala las dificultades que se presentan dada la incoherencia al respecto de algunas normas jurídicas: la regulación sobre incompatibilidades de altos cargos parece optar por una definición extensiva del término, en contraposición de otras disposiciones legales al respecto [Jiménez Asensio, R., 1998, *Altos cargos y Directivos públicos (un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España)*, Oñati: IVAP, 2.ª ed.: 93-123].

9. Jiménez Asensio distingue entre profundidad de la franja político-administrativa (esto es, «el número de figuras diferentes y de escalones jerárquicos») y la horizontalidad («número de efectivos»). *Ibid.*: 94

10. Ha habido ya algunos autores que se han ocupado de ello. M. Baena, por ejemplo, distingue dos grupos de altos cargos: Viceconsejeros, Secretarios Generales, y Secretarios Generales Técnicos, por un lado; y, por

adelantar que la realidad no siempre coincide con las previsiones legales al respecto. Luego, ciñéndome estrictamente a la configuración del nivel de cargos políticos que se desprende de las normas anteriormente citadas he elaborado el cuadro 1 que procedo a explicar. En primer lugar, se han agrupado aquellas Comunidades Autónomas que reúnen a altos cargos con igual denominación y se obtienen modelos, o combinaciones, distintas según su posición en la jerarquía.

CUADRO 1.

ALTOS CARGOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ¹¹

<i>Grupo</i>	<i>Cargos</i>	<i>Comunidades</i>
I	Viceconsejero y SG SGT y DG	Andalucía y Castilla-La Mancha
II	SGT y DG	Aragón, Cantabria, Baleares, Extremadura y La Rioja
III	Viceconsejero SGT y DG (DRcg)	Asturias, Canarias y Madrid
IV	SG (SSec) DG	Castilla y León, Cataluña, Galicia y Murcia
V	Subsecretario SG DG	Valencia
VI	Viceconsejero Director	País Vasco
VII	DG	Navarra

Fuente: Elaboración propia (vid. A. Mesa, 1998: 300).

otro, Secretarios Generales y Directores Generales (Baena del Alcázar, M., 1988, *Curso de Ciencia de la Administración*, I, Madrid: Tecnos: 287). Por su parte, R. Jiménez Asensio elabora una clasificación de los altos cargos atendiendo al nivel (rango o escalón) que ocupan en dicha franja político-administrativa (Jiménez Asensio, R., *Altos cargos y Directivos públicos*, op. cit.: 94-97). Por su parte, Matas Dalmases ofrece una relación de los altos cargos en las diferentes Comunidades Autónomas (Matas Dalmases, J., *Las élites políticas de...*, op. cit.: 39).

11. Para la identificación de las figuras se ha recurrido a la consulta de los respectivos Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo, como las Leyes de Gobierno y Administración y las leyes de incompatibilidades que sirven para actualizar los datos respecto a qué modificaciones se han producido a lo largo de los años en las Comunidades Autónomas en la utilización del término «alto cargo» (vid. Jiménez Asensio, R., *Altos cargos y Directivos públicos*, op. cit., 2.ª ed.: 93-108).

La combinación de altos cargos más extendida es la de *Secretario General Técnico* y *Director General* (ambos en el mismo nivel o rango jerárquico). Presentan este modelo cinco Comunidades Autónomas: Aragón, Cantabria, Baleares, Extremadura y La Rioja (grupo II). En segundo lugar, existen cuatro Comunidades Autónomas (grupo IV) que coinciden con la fórmula *Secretario General* (a veces, también *Secretario Sectorial*) más *Director General*; en este caso ocupando el primero (SG) un rango superior al segundo (DG). Aquí se encuentran Comunidades Autónomas como Castilla y León, Cataluña, Galicia y Murcia. En algunos casos, por encima del *Secretario General Técnico* y del *Director General* se sitúa un *Vicconsejero* (Asturias, Canarias y Madrid) o incluso, además, un *Secretario General* (Andalucía y Castilla-La Mancha). Como casos únicos quedan los de Valencia (*Subsecretario* más *Secretario General* más *Director General*), País Vasco (*Viceconsejero* más *Director*) y Navarra (*Director*).

En resumen, se pone de manifiesto la diversidad de denominaciones y de combinaciones diferentes a la hora de diseñar esa franja que muestra la relación entre la cúspide política de la organización y el nivel administrativo. Además, disposiciones sucesivas al respecto han venido a enmarañar el panorama. Este cuadro recoge la previsión normativa al respecto; sin embargo, no siempre coincide con la realidad puesto que en ocasiones van surgiendo una serie de figuras no previstas por la normativa inicial. Refiriéndose al caso de Cataluña, Matas Dalmases advierte lo siguiente: «Los secretarios generales y los directores generales no son los únicos cargos de designación política de la Administración catalana, lo cual me permite afirmar que la Administración catalana, a diferencia de las Administraciones que siguen el “modelo Whitehall”, es una Administración formalmente politizada: aparece una amplia zona de cargos de designación política dentro de la estructura piramidal administrativa» (Matas Dalmases, 1996: 38). De donde parece desprenderse que una politización de las Administraciones públicas podría venir por el establecimiento de numerosos niveles o rangos y, por tanto, de figuras en el nivel político-administrativo. Ciertamente, la afirmación de este autor tiene que ver con el surgimiento en la Comunidad Autónoma catalana de varias figuras asimiladas a altos cargos: *Secretarios Sectoriales* y *Secretarios Generales Adjuntos* (en Presidencia), los *Comisionados*, los *Delegados Territoriales* y los *Directores de Servicios*. Situación semejante a la del País Vasco donde, además de los *Viceconsejeros* y *Directores* contemplados por la Ley de Gobierno, han surgido una serie de figuras asimiladas a altos cargos como los *Secretarios Generales* y, en su momento, los *Delegados Territoriales* y los *Subdirectores*.

Hasta tal punto está enmarañado el panorama que existen Comunidades Autónomas con un único nivel jerárquico en su Administración, pero ocupado por dos figuras de denominación diferente (por ejemplo, los *Secretarios Generales Técnicos* y los *Directores Generales* en Cantabria y Baleares). Se dan también casos en los que hay varias figuras coexistiendo en el nivel orgánico superior: *Secretarios Sectoriales* junto a *Secre-*

tarios Generales (en Cataluña y Murcia), y Viceconsejeros con Secretarios Generales (Andalucía y Castilla-La Mancha), así como varios Viceconsejeros por Departamento (País Vasco y Castilla-La Mancha). Otro dato que destaca es que las mismas figuras no asumen necesariamente las mismas funciones en todas las Comunidades Autónomas.

Fijándonos en las CC AA que en su jerarquía político-administrativo presentan un único rango nos encontramos con los casos de Aragón, Baleares, Cantabria y Navarra. Sin embargo, en todos los casos —salvo en el de Navarra— ese único nivel jerárquico lo ocupan dos figuras (*Secretarios Generales Técnicos* y *Directores Generales*) con funciones particulares en cada caso.

La mayoría de las Administraciones autonómicas se estructuran en dos niveles jerárquicos: en primer lugar, la figura que se ubica jerárquicamente por debajo del Consejero, y en segundo lugar, otra figura bajo su mando. La figura del primer nivel se suele denominar *Secretario General* o *Viceconsejero* (una o varias figuras por departamento, según los casos); mientras que en el segundo nivel se encuentran generalmente los Secretarios Generales Técnicos, los Directores Generales o ambos.

La figura más universal que se encuentra en todas las CC AA es la del Director General (Directores en el caso del País Vasco y Directores Regionales en Asturias). Su implantación, al igual que en la Administración del Estado, llega hasta la frontera con el nivel profesional de las Administraciones públicas.

Hacia un análisis empírico sobre la politización de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas

(A) Algunos factores descriptivos

(a.1) Dimensión de las Comunidades Autónomas (extensión, población y empleados públicos)

Las Comunidades Autónomas son muy diversas en muchos aspectos (población, territorio, etc.). Las características físicas y demográficas, aunque no se mencionen habitualmente, influyen en la configuración de una Administración pública.

La realidad de las CC AA desde el punto de vista poblacional y en extensión territorial es muy diferente. En cuanto a la *población* tenemos CC AA muy pobladas como Andalucía (6,9 millones), Cataluña (6 millones) y Madrid (4,9 millones), y otras que lo están escasamente como La Rioja (263.000 hab.), Navarra (519.000 hab.) y Cantabria (527.000 hab.), según datos referidos al censo de 1991 (MAP, 1993: 3.3).

Por lo que respecta a la *extensión territorial* (en kilómetros cuadrados) las más extensas son Castilla y León (94.193 km²), Andalucía (87.268 km²) y Castilla-La Mancha (79.230 km²); y de menor extensión territorial son: Baleares (5.014 km²), La Rioja

(5.034 km²) y Cantabria (5.289 km²). Relacionando ambas variables obtenemos la densidad de población que resulta más clarificadora. Así, en términos de *densidad de población*, Madrid es la de mayor densidad (619 hab/km²). Le siguen a cierta distancia País Vasco (290 hab/km²) y Cataluña (190 hab/km²); mientras que las CCAA de menor densidad poblacional son: Castilla-La Mancha (20 hab/km²), Aragón (24 hab/km²) y Extremadura (25 hab/km²). Curiosamente, Castilla-La Mancha, una de las más extensas, es, a su vez, una de las más despobladas. Lo mismo ocurre con Castilla y León y Andalucía, esta última, además, se situaba entre las Comunidades Autónomas con mayor población.

En definitiva, cuando se habla de las estructuras administrativas de una Comunidad Autónoma, no es lo mismo referirse a la Comunidad Autónoma de Madrid, que tiene que dar respuesta a las demandas de una alta densidad de población por kilómetro cuadrado y, por tanto, muy concentrada, que a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y Andalucía con una baja densidad de población en su territorio. Las variables física y poblacional influyen, de algún modo, en el tipo de necesidades y demandas.

(a.2) La presencia de los empleados públicos en las Administraciones autonómicas

El dato del volumen de empleados públicos de una Administración pública ofrece información importante respecto a la misma. Por ejemplo, como expresa Beltrán: «... será tanto mayor la eficiencia formal de una Administración pública cuanto más grande sea la relación entre su volumen de gasto y su número de asalariados»¹².

La determinación del número idóneo de efectivos en una Administración pública no es tarea sencilla. En cualquier caso, tendremos que hablar en términos comparativos o relacionales. De este modo, además de contrastar el volumen del empleo público entre diferentes Administraciones públicas de dimensiones semejantes, podemos relacionar los empleados públicos con otras variables como población, población activa, etc. En este sentido, y a enero de 1992, Andalucía (con unos 176.000 empleados públicos), Cataluña (con aproximadamente 103.000) y Valencia (con 81.000) son las CCAA que destacan por el mayor número de empleados públicos, dándose, además, la coincidencia de que éstas se sitúan entre las CCAA con mayor nivel competencial (MAP, 1993: 1.4).

Si relacionamos el número de *empleados públicos y la población* destacan Baleares y Madrid con la menor proporción de éstos con 4 y 5 empleados públicos por 1.000 habitantes, respectivamente. O sea, que en Madrid, aun presentando una alta densidad

12. Vid. Beltrán Villalva, M., 1991, *La productividad de la Administración española: un análisis comparativo*, Madrid: Instituto de Estudios de Prospectiva, Ministerio de Economía y Hacienda: 151.

poblacional sólo una pequeña parte se emplea en la Administración autonómica (MAP, 1993: 3.3).

Por otro lado, las Comunidades Autónomas con mayor proporción de empleados públicos por habitante son Andalucía y Navarra (ambas con 27 empleados públicos por 1.000 habitantes) y Valencia (23 empleados públicos por 1.000 habitantes). Estos datos no sorprenden en los casos de Andalucía y Valencia, que contaban con las cifras más altas de empleados públicos en general; pero sí llama la atención el caso de Navarra, que con 13.827 está muy por debajo de la media de empleados públicos en las Comunidades Autónomas (34.909). Esto significa que en Navarra de cada 37 habitantes uno de ellos es empleado público. Respecto a la población activa, ello supone que de cada 14 activos uno es empleado público (MAP, 1993: 3.3). Idénticamente a como ocurre en Andalucía, donde también de cada 14 activos uno es empleado público. Sin embargo, partimos de realidades muy diferentes ya que Navarra es una de las CC AA con más baja población (lógicamente, pues es uniprovincial) y Andalucía, por el contrario, una de las de más alta población y de las más extensas.

En cuanto a las Comunidades Autónomas que presentan los niveles más bajos en la relación empleados públicos-población activa se encuentran Baleares, Asturias y Madrid. Los casos de Asturias y Baleares se sitúan dentro de la lógica al ser Comunidades Autónomas con bajo número de empleados públicos. Las Comunidades Autónomas más extensas (Castilla-La Mancha, Aragón y Extremadura) son, a su vez, las de más baja relación de empleados públicos por kilómetro cuadrado (Castilla-La Mancha, 0,12; Aragón, 0,15; y Extremadura, 0,16). Si la media de todas las CC AA es de un empleado público por kilómetro cuadrado en la CAV la relación es de $6/\text{km}^2$ y le siguen Valencia y Canarias con $4/\text{km}^2$, circunstancia que viene dada por lo reducido de la extensión territorial de la primera y la dispersión territorial de la segunda.

(B) La división departamental

Todas las Comunidades Autónomas se estructuran en Departamentos o Consejerías que pueden variar en número o puede establecerse un número fijo e incluso puede constar en los Estatutos de Autonomía la relación nominal de dichos Departamentos¹³.

A continuación, y siguiendo la tabla que se presenta en el Anexo, se puede observar la evolución en el número de Departamentos de cada Comunidad Autónoma. Estos datos permiten conocer en qué momentos se da un crecimiento de la estructura administrativa y en cuáles se da una reducción de la misma; al menos en cuanto a los Depar-

13. Se trata de los casos de Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid y Navarra.

tamentos, sin entrar en detalle respecto a los niveles inferiores al mismo, lo que nos aportaría mucha más información.

Se da la circunstancia de que casi la mitad de las Comunidades Autónomas, como tendencia general, disminuyen el número de sus Departamentos de 1982 (o 1984, según los casos) a 1998¹⁴; mientras que Andalucía y Cantabria destacan por lo contrario y el resto permanecen sin apenas variaciones durante todo el período¹⁵. Esto indica varias cosas. Por un lado, paradójicamente, en los años iniciales, cuando menos competencias tenían transferidas las Comunidades Autónomas mayor número de Departamentos reunían éstas, lo cual no acaba de explicarse aplicando la pura lógica. Y, por otro lado, ese *sobredimensionamiento* inicial de alguna forma ha tenido que repercutir en múltiples aspectos: sobrecarga de altos cargos y de personal, en general, de unidades orgánicas inferiores, de órganos sin competencias materiales reales, etc.

El caso de Murcia es singular ya que de las 12 Consejerías que tenía en 1982 se queda con siete en 1998; o sea, una variación de cinco Departamentos menos, casi la mitad de los originales. ¿Por qué esa elevada cifra de Departamentos creados inicialmente? Además, tampoco cabe aquí la explicación de que se trate de una Comunidad Autónoma con mayores transferencias asumidas que el resto. No deja de ser un interrogante interesante. Un intento de responder a éste requeriría un estudio específico del tema.

¿Qué ocurre, entonces, con las CCAA con mayores transferencias asumidas? Pues, curiosamente, no hay un comportamiento uniforme. Tres de ellas (Andalucía, Canarias y Cataluña) aumentan el número de sus Departamentos desde 1982 hasta 1998. Bien es cierto que este aumento no va más allá de uno o dos Departamentos más como máximo. ¿Es ello resultado del proceso de asunción de mayores competencias por parte de estas Comunidades Autónomas? Sería ésta una cuestión a comprobar cotejando las fechas en que se producen las transferencias más importantes (en recursos materiales y personales) con el momento en que se producen aumentos en el número de Departamentos. Por otra parte, tenemos que las otras cuatro Comunidades Autónomas con mayores competencias que el resto (Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia) han experimentado una reducción en el número de sus Departamentos, aunque tampoco hayan sido unas disminuciones muy significativas. Esta disminución de las estructuras administrativas sólo se explica por la puesta en práctica de procesos de reforma administrativa en las diferentes Comunidades Autónomas en fechas relativamente recientes.

Al análisis sobre la evolución global del número de Departamentos hay que añadir

14. En concreto: Aragón, Asturias, Madrid, Murcia, País Vasco, La Rioja y Valencia.

15. Son los casos de Andalucía, que aumenta de 9 en 1982 a 11 en 1995; Aragón, de 7 a 9 Consejerías; Asturias, de 7 a 8; Canarias, de 10 a 12; y Cataluña, de 12 a 13.

las variaciones en el número de éstos a lo largo de todo el período. Esto es, las variaciones que se dan en el número de Departamentos al pasar de una legislatura a otra.

Así, nos encontramos que hay CC AA que a lo largo de los diferentes años han cambiado muchas veces el número de Departamentos (Murcia y Cantabria son ejemplo de ello, ya que en quince años han cambiado ocho veces el número de Departamentos). Otras Comunidades Autónomas que han seguido prácticas semejantes son Castilla-La Mancha, Cataluña y País Vasco, que han presentado dicha discontinuidad en seis ocasiones. En el lado opuesto, las que menos alteraciones han realizado en el número de Departamentos año a año han sido Madrid, Aragón, Asturias y Extremadura (dos veces cada una). Si nos fijamos en el número mínimo y el número máximo de departamentos que ha tenido una Comunidad Autónoma algunas de ellas presentan ligeras variaciones (por ejemplo, Extremadura, con un Departamento de diferencia) y otras CC AA con diferencias más sustanciales (Cataluña con siete, y Murcia y País Vasco con seis, respectivamente). De lo que cabe deducir que *a mayor amplitud en la variación del número de Departamentos mayor número de nombramientos y ceses de altos cargos se habrán producido en esas estructuras administrativas y, por tanto, la dimensión de sus respectivos sistemas político-administrativos será mayor.*

Una manera de ver qué Comunidades Autónomas han presentado durante todo el período un número más o menos alto de Departamentos con respecto al resto consiste en fijarse en el número medio de Departamentos durante todo el período estudiado (quince años: de 1982 a 1998, salvo 1983 y 1986). El resultado es que las CC AA con más alto número de Departamentos de media en los quince años estudiados son Cataluña, con 13; y País Vasco, con 12¹⁶. Sin duda, no es una mera casualidad que se trate de dos de las Comunidades Autónomas denominadas históricas y con altos niveles competenciales asumidos. En el polo opuesto, se sitúan Aragón, Castilla y León, La Rioja y Valencia con siete Departamentos de media. Puede suponerse, pues, que estas últimas son Comunidades Autónomas que no parecen haber desarrollado una estructura administrativa excesivamente voluminosa.

En 1998 (los datos más recientes de que se dispone en este momento) las Comunidades Autónomas con mayor número de Departamentos son Cataluña y Andalucía con 13, y las segundas en el *ranking*, con 10, se sitúan Baleares, Canarias, Galicia y País Vasco. En consecuencia, en función de la media de Departamentos en los quince años estudiados destacan Cataluña y País Vasco como las que más Consejerías presentan; aunque no en la actualidad, en el caso del País Vasco, donde la reducción a 10 Consejerías en total es una de las medidas reformadoras puesta en marcha desde el inicio de la V legislatura (1995), lo que la sitúa en tercer lugar (con 10 Departamentos) por detrás de Andalucía (con 11).

16. A los que hay que añadir Andalucía y Galicia con once.

En resumen, una de las conclusiones que podemos extraer de aquí es que *cuando nos encontramos con continuas alteraciones en la estructura administrativa cabe suponer una cierta desorientación en el diseño estructural; mientras que las escasas alteraciones muestran una estabilidad estructural que produce las condiciones óptimas de cara a la organización interna*. Por otro lado, podemos afirmar que *el aumento y disminución de consejerías no se justifica, en ocasiones, por asunción de mayores y nuevas competencias*.

(C) La franja político-administrativa en las Administraciones autonómicas

(c.1) Altos cargos y personal eventual

La interrogante que guía este trabajo es la politización de las Administraciones públicas y, en concreto, las autonómicas. A este respecto, puede considerarse que el nivel de altos cargos influye en ello. Ciertamente, *el que exista una franja más ancha o más estrecha de figuras diferentes podrá estimarse que es un indicador de mayor o menor politización*. Otro indicador de politización podría ser el número absoluto de altos cargos pero éste sólo tiene sentido desde una perspectiva comparada.

Un análisis más completo de la evolución histórica de los cargos de designación política en cada una de las Comunidades Autónomas requeriría un estudio cuya extensión y profundidad exlirmitaría las pretensiones de este texto. En definitiva, basándome en los datos recogidos por el Ministerio para las Administraciones Públicas a enero de 1992, se puede observar el cuadro dos que ofrece el número de altos cargos y de personal eventual por Comunidad Autónoma en 1992 (Mesa, 1998: 416).

A la vista del cuadro se observa que las Comunidades Autónomas que más altos cargos presentan en sus Administraciones autonómicas en 1992 son, en orden decreciente: País Vasco (173), Cataluña (107) y Andalucía (92). Todas éstas son Comunidades Autónomas con competencias en Educación y Sanidad; es decir, con un alto nivel competencial. Los niveles más bajos de altos cargos los detentan Navarra (25), Cantabria (29) y La Rioja (32).

Llama la atención el caso de Navarra, que siendo una de las denominadas Comunidades Autónomas históricas y con un amplio nivel de competencias asumidas, presentan un reducido número de altos cargos. Luego, *la posible justificación de que a mayor nivel competencial asumido pueda ser lógico que las estructuras administrativas crezcan y, en consecuencia, sea mayor el número de altos cargos, no parece corresponderse con la realidad; y el caso de la Comunidad Foral Navarra es un ejemplo de ello*.

La media de altos cargos de esas 14 CC AA es de 62,5 (seis se sitúan por encima y ocho por debajo de dicha media). El lugar más sobresaliente lo ocupa la CAV que

CUADRO 2.

CARGOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA EN ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1993) ¹⁷

	<i>A/Altos cargos</i>	<i>B/P. eventual</i>	<i>Total</i>	<i>B sobre A</i>
Navarra.....	25	54	79	2
Cantabria.....	29	34	63	1
Castilla y León.....	34	4	38	0,1
Castilla-La Mancha.....	35	38	73	1
Aragón.....	40	31	71	0,7
Asturias.....	45	51	96	1
Extremadura.....	47	92	71	2
Murcia.....	48	39	87	0,8
Madrid.....	63	42	105	0,6
Valencia.....	66	38	104	0,6
Canarias.....	71	60	131	1
Andalucía.....	92	97	189	1
Cataluña.....	107	218	325	2
País Vasco.....	173	90	263	0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes indicadas en nota.

casi triplica dicho promedio, seguida de Cataluña, con casi el doble (107). Por el contrario, Madrid, Valencia y Canarias se aproximan a la media.

En cuanto a los datos referidos al personal eventual (de confianza y asesoramiento) hay una cifra que destaca por encima de todas. Se trata de la abultada cantidad de personal de confianza y asesoramiento que presenta la Comunidad Autónoma catalana a enero de 1993 (un total de 218). A una distancia considerable se encuentran: Andalucía, 97 asesores y personal de confianza; Extremadura, 92; y País Vasco, 90. *Curiosamente, la Comunidad Autónoma Vasca, que encabezaba el ranking de Comunidades Autónomas con más altos cargos, cuando se trata de personal eventual (confianza y asesoramiento) desciende al cuarto puesto.*

17. Conviene explicar algunas particularidades del cuadro: 1) la expresión *altos cargos* engloba a los órganos centrales de las respectivas CC AA al 1 de enero de 1992, excluyendo órganos periféricos y miembros del gobierno [fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP); *op. cit.*: 1.4]. Los datos referidos al *personal eventual* (confianza y asesoramiento) están recogidos al 1 de enero de 1993 (fuente: MAP, *Resumen estadístico de los efectivos de personal por Comunidades Autónomas*, Madrid, 1993). Las CC AA con competencias en «Educación» y «Sanidad» son Valencia, Canarias, Andalucía, Cataluña y País Vasco. No se ofrecen datos de *La Rioja, Baleares y Galicia* ya que la fuente consultada no los incluye.

En el nivel inferior, teniendo en cuenta que se carece de los datos de tres Comunidades Autónomas (La Rioja, Baleares y Galicia), se ubican Castilla y León, con solamente 4; Aragón, con 31; y Cantabria, con 34. Todas ellas son, además, CCAA con un reducido número de altos cargos. Luego, *si parece que hay una cierta relación entre tener más altos cargos y presentar un número elevado de personal asesor y de confianza*. Sin embargo, como nota a destacar, tenemos el caso de la Comunidad Autónoma Navarra, que detentando el nivel más bajo de altos cargos en 1992 (25) el personal asesor y de confianza dobla dicha cifra en 1993 (suman 54). Por tanto, si en su momento se ha podido calificar a esta Comunidad Autónoma de poco politizada por su bajo número de altos cargos, el elevado número de personal eventual viene a empañar esta imagen y, además, por su lado más oscuro ya que el control sobre el personal asesor y de confianza es mucho más difícil de realizar que sobre los primeros que, por lo menos, sabemos que se nombran por Decreto en el *Boletín Oficial* de la respectiva Comunidad Autónoma. El control sobre el personal asesor siempre es más difícil. Refiriéndose a Cataluña, J. Matas indica: «(...) respecto a los asesores, el desconcierto es absoluto. Si ya resulta imposible saber cuántos asesores existen en la Administración catalana, más complicado aún es saber quiénes son» (Matas, 1996: 42-43).

El cálculo del promedio de personal asesor y de confianza arroja la cifra de 63 (sin tener en cuenta a las tres Comunidades Autónomas de las que no disponemos de información). La mayoría de las Comunidades Autónomas (un total de 10) se sitúan por debajo de esa media, e incluso algunas muy alejadas a la misma. De las cuatro restantes, Cataluña supera 2,5 veces dicho promedio y las otras tres superan 0,5 veces el mismo¹⁸. Destaca, por tanto, Cataluña como la Comunidad Autónoma con mayor número de personal eventual (de confianza y asesoramiento), cuestión que no se suele tener en cuenta cuando se habla del personal de designación política de las Comunidades Autónomas.

(c.2) La «libre designación» en Cataluña y País Vasco

Uno de los factores considerados por la mayoría de los autores como de gran incidencia en la politización de las estructuras administrativas es la presencia de los denominados puestos de *libre designación*. Recordemos que por éstos se entiende «... tal y como prevé la legislación sobre funcionarios públicos, aquellos puestos de la Admi-

18. Según los datos disponibles podemos decir que para Cataluña y Andalucía se trata mayoritariamente de personal asimilado al grupo A, según la clasificación de los empleados públicos. Téngase en cuenta, sin embargo, que las cifras responden a fechas diferentes. La de altos cargos al 1 de enero de 1992 y la del personal eventual al 1 de enero de 1993, un año más tarde. La diferencia de fechas no es excesivamente importante y creo que se pueden tomar, al menos, como aproximación al objeto.

nistración 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» (Jiménez Asensio y Mesa del Olmo, 1993: 20).

Una vez concretado a qué nos referimos con la expresión *libre designación*, el siguiente paso consistiría en demostrar con cifras cómo se ha manifestado dicho fenómeno en las diferentes Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas, cuestión ésta que no resulta fácil dado que los informes del Ministerio para las Administraciones públicas no suelen recoger este dato. Nos referiremos únicamente a los casos de Cataluña y País Vasco, ya que gracias a la existencia de estudios específicos sobre el nivel político-administrativo en estas CC AA se pueden obtener algunos datos sobre los puestos de libre designación en cada una de ellas (Matas, 1996, y Jiménez Asensio y Mesa del Olmo, 1993).

En el caso de la CAV a 1 de septiembre de 1992, se contabilizaban (a través de la última relación de puestos de trabajo publicada en aquel momento) un total de 234 puestos de libre designación que se distribuían en: grupo A, 60; grupo A/B, 1; grupo C/D, 161; grupo D/E, 2; y grupo E, 10. Todo ello sobre un total de 4.536 empleados públicos en la Administración general, lo que representaba un 5,15 por 100 de puestos de libre designación sobre el total. Llamaba la atención entonces la alta concentración de puestos de libre designación en los grupos C y D (habitualmente de Secretaría de alto cargo). Ésta es, pues, la primera diferencia respecto a Cataluña, donde exclusivamente son puestos de libre designación los de Subdirección General, puesto que con dicha denominación prácticamente no existe en la CAV. Considerando las cifras, la Comunidad Autónoma catalana contabiliza un total de 138 puestos de libre designación, mientras que el personal de la Administración general según el presupuesto de 1992 era de 20.655 personas (lo que arroja un porcentaje insignificante) (Ramíó, 1995: 131 y 139). Es importante destacar aquí, no las meras cifras, sino la diferente composición que adquieren los puestos de libre designación en un lugar y en otro. Por un lado, la figura de Subdirector General no se da en la CAV, salvo en escasas ocasiones. Por otro lado, resulta extraño que en la CAV se reserven la mayor parte de los puestos de libre designación para puestos clasificados dentro de los grupos C y D y no, como parecería lógico pensar, a puestos de un cariz directivo. Bien es cierto que en posteriores relaciones de puestos de trabajo la tendencia es hacia el aumento de los grupos A y B en la libre designación y no tanto en los grupos C y D.

Luego la *disfuncionalidad* aquí estaría no en la existencia de este tipo de puestos (legítimo) ni en el volumen de éstos (bastante reducido), sino en cómo se ubican en la estructura general de la organización y en si esas personas se consolidan o no en esos puestos en el futuro, cuestión nada fácil de dilucidar (Beltrán, 1996: 273-274).

(c.3) La relación empleados públicos por alto cargo

Otro indicador de una elevada o escasa presencia de altos cargos en las estructuras administrativas lo ofrece el cálculo de la *ratio* del número de efectivos por alto cargo en las Administraciones públicas autonómicas. Es decir, indica cuántos empleados públicos se encuentran en cada Comunidad Autónoma por cada alto cargo perteneciente a la misma. De esta relación se extraen algunas conclusiones de interés.

CUADRO 3.
EMPLEADOS PÚBLICOS POR ALTO CARGO A ENERO DE 1992

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Altos cargos</i>	<i>Empleados públicos</i>	<i>Empleados públicos/ Alto cargo</i>
Baleares.....	36	2.418	67
La Rioja	32	2.501	78
Cantabria	29	3.147	109
Asturias	45	4.909	109
Murcia	47	5.556	118
Extremadura	48	6.548	136
Aragón	40	7.315	183
Castilla-La Mancha.....	35	9.456	253
Navarra *	25	13.827	270
Castilla-L León	34	15.949	406
Madrid.....	63	25.590	439
Canarias *	71	31.150	469
País Vasco *	173	43.818	553
Galicia *	66	59.132	896
Valencia *	66	81.982	970
Cataluña *	107	103.742	1.242
Andalucía *	92	176.413	1.918
TOTAL CCAA	1.009	593.453	508

Fuente: MAP, 1992: 1.5.

* CC AA con competencias en Educación y Sanidad.

Obviamente, hay que tener en cuenta que el mayor o menor número de efectivos en una Comunidad Autónoma influye decisivamente en el resultado de la *ratio* a calcular; por ejemplo, Andalucía, que es la Comunidad Autónoma con más empleados públicos (176.413), tiene una *ratio* de 1.918 empleados públicos por alto cargo. Sin embargo,

la Comunidad Autónoma del País Vasco, que es la quinta Comunidad Autónoma en número de empleados públicos a enero de 1992, es la octava en cuanto a la *ratio* empleados públicos por alto cargo (253). Podemos comparar los datos de la CAV con los de otra Comunidad Autónoma de similar número de efectivos, de modo que la más próxima es la Comunidad Autónoma canaria con 31.150 empleados públicos. Así, esta última presenta una *ratio* de 406 empleados públicos por alto cargo, un número superior a la CAV. Otra Comunidad Autónoma que podría considerarse que está próxima a la CAV en cuanto al número de efectivos es la CA de Galicia, con 59.132 empleados públicos. En este caso, se llega hasta 856 empleados públicos por alto cargo.

Matizaré, sin embargo, que no siempre que se da una baja relación empleado público por alto cargo se da una politización de las estructuras administrativas, porque nos podemos encontrar con casos de un bajo nivel de empleados públicos, con lo cual los datos parecerían distorsionar la realidad. Éste es el caso de Murcia y La Rioja, que con una de las cifras más reducidas de altos cargos (42 cada una de ellas) arrojan *ratios* de empleados públicos por alto cargo de 97 y 60, respectivamente.

En conclusión, *hay casos en los que se aprecia un alto peso de los cargos políticos en relación a los puestos funcionariales, como es el caso del País Vasco, ya que CC AA con similar número de efectivos presentan ratios superiores* (por ejemplo, Canarias con 31.150 empleados públicos su *ratio* efectivos/altos cargos es de 375; o sea que supera en 143 efectivos los 232 de la Comunidad Autónoma Vasca).

(D) Algunas implicaciones de la politización en las Administraciones públicas

Otro indicador de las difíciles relaciones entre política y Administración en las Administraciones públicas podría estar en la consideración de lo que supone a una Administración pública cualquiera el gasto en altos cargos; o sea, la parte del Capítulo I que va destinada a retribuir a los altos cargos. ¿Cuánto le cuesta a cada Comunidad Autónoma su personal de designación política?

Las Comunidades Autónomas que destacan por retribuir *proporcionalmente* más a sus altos cargos respecto al gasto en Capítulo I son: Baleares (3,86 por 100), La Rioja (3,4 por 100) y Murcia (1,94 por 100). En los niveles inferiores, o sea las que menor porcentaje del Capítulo I destinan a altos cargos, se sitúan: Andalucía (0,14 por 100), Valencia (0,17 por 100) y Navarra (0,33 por 100). En *números absolutos*, las que menor cantidad destinan a altos cargos son por este orden: Aragón, Navarra y La Rioja (esta última es también de las de más bajo presupuesto). Mientras que las que destinan las cantidades más elevadas son: Cataluña, País Vasco y Galicia. En el caso de Cataluña no es extraño este dato por ser una de las de más alto presupuesto, mayor número de altos cargos y personal eventual. Pero el dato interesante es preguntarse qué significa para la población de estas Comunidades Autónomas el gasto en altos cargos. Pues bien,

es muy baja la cantidad, por habitante y año, que en cada Comunidad Autónoma está destinada a retribuir a los altos cargos (en ningún caso llega a la peseta). De todos modos, cabe señalar que los niveles más bajos son los de Aragón, Castilla-León y Valencia; y los más altos los de La Rioja, País Vasco y Baleares. Esto significaría que a los ciudadanos de estas tres últimas Comunidades Autónomas les cuesta más caro que al resto la retribución anual a sus altos cargos (MAP, 1992: 4.1 y 4.3).

Si nos fijamos en el gasto en Capítulo I por habitante, Baleares, una de las CC AA en las cuales era más caro la retribución a los altos cargos por habitante, resulta la más económica para sus ciudadanos (13 pesetas por año de gasto en Capítulo I), a la que siguen Asturias (14 pesetas por persona y año) y Castilla-La Mancha (18 pesetas por persona y año). Por el contrario, resulta más caro el Capítulo I a los ciudadanos de Navarra (123 pesetas por año), País Vasco (91 pesetas por persona y año) y Andalucía (88 pesetas por persona y año). Datos éstos que deberán ser matizados con la renta *per capita*. Esto es, la riqueza de una Comunidad Autónoma influye en si retribuir al personal de la Administración resulta más o menos caro a los ciudadanos de dicha Comunidad Autónoma.

Sirvan para ilustrar algunos datos. Así, para Andalucía, sus 80 pesetas por habitante y año resultan más caras que las 91 pesetas del País Vasco, puesto que la renta *per capita* de la primera es una de las más bajas en España (1.013.337 pesetas). Sin embargo, País Vasco y Navarra tienen los costes más altos de personal por habitante y año pero, sin embargo, sus rentas *per capita* son también de las más altas (1.609.262 y 1.648.438, respectivamente).

Podríamos concluir citando las siguientes palabras de Jiménez Asensio: «El problema del número de altos cargos o puestos de designación política no es tanto presupuestario (es decir, de gasto público) ni personal (acortamiento de las carreras funcionariales) como de organización» (Jiménez Asensio, 1992: 95). Coincido, pues, con el autor en que los mayores obstáculos en aras a la profesionalización de los niveles de designación política de las Administraciones públicas se encuentran en su propia organización interna, la cual puede restar o socavar la racionalidad de su actuación.

ANEXO
NÚMERO DE CONSEJERÍAS EN LAS CC AA POR AÑOS

Comunidad Autónoma	1982	1984	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Andalucía (*)	9	11	11	10	10	9	9	10	10	10	10	11	12	13	13
Aragón	7	7	7	7	8	8	8	8	8	8	9	9	9	6	5
Asturias	7	10	10	10	10	10	10	10	8	8	8	8	6	6	6
Baleares	9	9	9	12	11	11	11	11	11	11	10	9	10	10	10
Canarias (*)	10	9	10	10	10	10	10	10	9	10	10	12	10	10	10
Cantabria (1)	7	6	7	5	7	7	7	9	8	7	8	7	9	9	9
Castilla y León (2)	—	9	9	7	5	5	6	6	8	8	7	7	8	8	8
Castilla-La Mancha	8	9	8	8	8	7	8	8	9	9	9	8	7	8	8
Cataluña (*)	12	14	8	11	11	12	12	12	13	15	13	13	13	13	13
Extremadura	8	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9
Galicia (*)	11	9	9	9	10	10	11	11	11	11	11	9	12	13	10
Madrid (3)	—	10	10	10	9	9	9	9	9	9	9	9	7	7	7
Murcia	12	9	7	6	8	9	10	10	8	8	7	7	7	7	7
Navarra (4) (*)	10	10	9	10	9	10	10	10	8	9	8	8	9	9	9
País Vasco (*)	12	10	9	12	12	12	12	14	15	15	14	10	10	10	10
La Rioja (5)	—	9	9	9	7	7	7	7	8	8	8	8	6	6	6
Valencia (*)	11	8	8	8	8	8	8	8	9	9	10	10	9	9	9

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario El País*, varios años.

Referencias

- Bacna del Alcázar, M. 1988. *Curso de Ciencia de la Administración*, I. Madrid: Tecnos.
- Bacna del Alcázar, M. 1988b. «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», en AAVV, *Gobierno y Administración en la Constitución*. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales.
- Bañón, R., y E. Carrillo, comps. 1997. *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beltrán, M. 1996. «Las Administraciones públicas», en J. Tusell, E. Lamo y R. Pardo, eds., *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Madrid: Alianza.
- Bodiguel, J. L., y J. L. Quermone. 1983. *La haute fonction publique*. París: PUF.
- De Alfonso Bozzo, A. 1982. «Los “altos cargos” de la Generalitat: ¿Administradores o políticos? (Una aproximación al personal de gobierno de Catalunya)», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*: 25.
- Drewry, G., y T. Butcher. 1991. *The civil service today*. Gran Bretaña: Basil Blackwell, Ltd.
- Dupuy, F., y J. C. Thoenig. 1983. *Sociologie de l'administration française*. París, Armand Colin-collection.
- Gournay, B. 1986. *L'Administration*. París: Presses Universitaires de France.
- Jiménez Asensio, R. 1998. *Altos cargos y directivos públicos (un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España)*. Oñati: IVAP.
- Jiménez Asensio, R. 1991. «Administración y empleo público en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1980-1990): un balance», en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. III, Oñati: IVAP.
- Jiménez Asensio, R. 1992. «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones públicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 32. Oñati: IVAP.
- Jiménez Asensio, R., y A. Mesa del Olmo. 1993. *La libre designación en la Función Pública vasca. Un estudio de la provisión de puestos de trabajo en las Administraciones públicas*. Bilbao: Manu Robles Arangiz Institutoa.
- MAP (Dirección General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática y Dirección General de la Función Pública). 1993. *Resumen estadístico de los efectivos de personal por Comunidades Autónomas*. Madrid.
- MAP. 1992. *Datos de interés sobre recursos humanos, organización y servicios de las Administraciones públicas*. Madrid.
- Matas Dalmases, J. 1996. *Las élites políticas de la Administración. Los altos cargos de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya-Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales.
- Mesa del Olmo, A. 1992. «Crisis fiscal y determinación de las retribuciones a los altos

- cargos de la Administración autonómica vasca», en la *Revista Vasca de Sociología, Inguruak*, 7. Bilbao.
- Mesa del Olmo, A. 1998. *El sistema de los cargos de designación política en la Comunidad Autónoma Vasca*, tesis doctoral. Leioa: UPV/EHU.
- Morell Ocaña, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Madrid: Civitas.
- Panebianco, A. 1988. «Las burocracias públicas», en G. Pasquino (dtor.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Paniagua Soto, J. L., y E. Alvarado Pérez, E. 1997. *Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Editorial Universitas, S. A.
- Parrado Díez, S. 1996. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Ramió Matas, C. 1995. «Características de la Administración de las Comunidades Autónomas: la estructura administrativa. El caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 42. Oñati: IVAP.
- Román Masedo, L. 1997. «Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico», en *Revista de Estudios Políticos*, 98: 115-135.

ADELA MESA

E-mail: zipmedea@euskalnet.net

Profesora titular interina de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco. Doctora en Ciencia Política y de la Administración desde julio de 1998, ha escrito varios artículos sobre los altos cargos en las Administraciones públicas y, en concreto, referidos a la Administración vasca. Su tesis doctoral está en fase de publicación por el Centro de Investigaciones Sociológicas y llevará por título *Administración y altos cargos en la Comunidad Autónoma Vasca*.