

GUY THUILLIER: *Les cabinets ministeriels*, Presses Universitaires de France, Paris, 1982, 127 pp.

La necesidad de asesoramiento que tienen las altas instancias políticas (presidente del Gobierno, ministros, secretarios de Estado, etc.) es una premisa indiscutida e indiscutible, dentro del ámbito tanto del Derecho político como de la Ciencia de la Administración. Para satisfacer dicha necesidad, han surgido en otros países, y también con intensidad creciente en España, los denominados Gabinetes acerca de los cuales hay todavía escasa literatura científica; aunque es de esperar que, en lo sucesivo, merezcan una mayor atención para estudiar su razón de ser, su funcionamiento, su estructura y sus misiones.

El breve pero enjundioso libro de Thuillier está dedicado a los Gabinetes

ministeriales a los que denomina *un hecho político masivo* y a los que considera «el centro principal de decisiones en los Ministerios y, en algunos, la fuente misma de la acción administrativa». La aportación del autor francés va a servir de base para estos comentarios, por cuanto que es uno de los pocos estudios en los que se analizan estos órganos y se explican, desde la experiencia francesa, sus principales características tanto en su estructura como en su comportamiento.

Referencia a España

Sin embargo, antes de adentrarnos en el contenido del libro mencionado, parece oportuno, por diversidad de

motivos, aludir a la experiencia española a través de algunas consideraciones previas.

Como ha subrayado Martín Rebollo en un trabajo titulado «Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno» (Revista de *Administración Pública* núm. 89, pp. 96 y ss.), la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado guardó silencio sobre estos Gabinetes, institucionalizando tan solo las Secretarías Generales Técnicas. Sin embargo, la conveniencia de aquéllos se fue haciendo notar y así, por disposiciones aisladas, se crearon Gabinetes Técnicos en algunos Ministerios. Posteriormente, el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, sobre retribuciones de los funcionarios públicos, reguló lo que denominaba *personal de asesoramiento*, que, en número de hasta cinco, podían nombrar los vicepresidentes o los ministros; mientras que el presidente del Gobierno los nombraba en un número que «se fijará en función de la naturaleza del puesto». En cuanto al cese de este personal, se estableció en dicho Decreto-ley que «será automático cuando se produzca el de la autoridad que efectuó el nombramiento».

Con posterioridad, aparecieron nuevas disposiciones que, como señala Martín Rebollo, adolecían de «improvisación y falta de homogeneidad»; al tiempo que el tratamiento de los Gabinetes, debido a estas causas, era dispar en cuanto a su denominación, rango orgánico, categoría administrativa de sus titulares, etc.

Al llegar en octubre de 1982 el partido socialista al poder, el panorama va a cambiar al menos en el aspecto normativo con la publicación del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciem-

bre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa. Tramitado después un proyecto de ley, éste se convirtió en la Ley 10/1983, de 16 de agosto, sobre Organización de la Administración Central del Estado, en cuyo artículo 10 se establece que «el Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Gabinetes de los ministros y secretarios de Estado tendrán la estructura determinada por el Consejo de Ministros, dentro de las consignaciones presupuestarias»; añadiendo que «los funcionarios de carrera de las Administraciones Públicas que se incorporen a los Gabinetes mencionados quedarán en la situación de excedencia especial» y que todo el personal adscrito a los mismos «cesará al producirse el fin de las funciones del presidente del Gobierno o el cese del ministro o secretario de Estado respectivo».

Con posterioridad al Decreto-ley de 7 de diciembre, se dictaron algunas normas de desarrollo del mismo que interesa ahora referenciar. El Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, vino a determinar la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno regulando en los artículos 1 a 9 la composición y funciones del Gabinete de la Presidencia del Gobierno en cuanto «órgano de asistencia política y técnica del presidente y del vicepresidente del Gobierno», con una incidencia especial sobre el personal incorporado al mismo. Y el Real Decreto 3775/1982, de 22 de diciembre, por su parte, diseñaba la estructura y régimen de personal de los gabinetes de los ministros y secretarios de Estado con una atención igualmente destacable sobre el régimen del personal adscrito a los mismos.

Antes de concluir esta breve alusión a nuestro país, parece conveniente referirse al debate, parlamentario, celebrado en el Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones*, núm. 2, 1982, sesión plenaria del 28 de diciembre), para decidir la convalidación o derogación del precitado Decreto-ley de 7 de diciembre de 1982. Dicho debate es importante ya que, de las intervenciones habidas en el mismo, es posible extraer la *filosofía* que respalda la creación de los Gabinetes y deslindar los motivos últimos de su creación legal y de su configuración orgánica.

Según el ministro de la Presidencia del Gobierno, Javier Moscoso, los Gabinetes responden a la exigencia de separar en lo posible, dentro de la Administración, los niveles político y administrativo tratando de profesionalizar a través de dicha delimitación la función pública española. He aquí sus palabras al respecto: «En la línea de profesionalizar la Administración y de avanzar decididamente por el camino de la implantación de las carreras administrativas, se inscribe lo que se denominan Gabinetes de Presidencia de Gobierno y Gabinetes de los ministros y secretarios de Estado. Estos Gabinetes se conciben como órganos de ayuda y de asistencia en orden a la línea directriz de política general, perfectamente diferenciados de los órganos técnicos servidos por los distintos funcionarios de la Administración». Y, en la misma sesión, el diputado socialista Zambrana Pineda insistía en estos planteamientos en los siguientes términos: «La creación de los Gabinetes, que puede suponer parcialmente alguna inflación adicional, introduce, en cambio, un nuevo matiz que es la tendencia a una profesionalización y a una neutralización de la

Administración pública», ya que es necesario proceder a una profesionalización de ésta y porque «es conveniente que descansen sobre los Gabinetes, al margen de la línea jerárquica propiamente dicha de la Administración, los vaivenes de la política en lugar de descansar sobre las propias estructuras».

Frente a estos razonamientos, que parecen insistir más en la necesidad de profesionalizar la función pública que en diseñar unos órganos de apoyo y asistencia a los altos cargos políticos a la hora de argumentar sobre los Gabinetes, la oposición a través de Herrero y Rodríguez de Miñón contrarreplicaba sosteniendo que los Gabinetes, atendiendo a sus funciones, «duplican las Secretarías Generales Técnicas que existen desde 1957» y que no son ni mejoradas ni tampoco suprimidas ni sustituidas; por lo que, en realidad, lo que se ha hecho es crear «al lado una Secretaría igual, pero más grande y además con personal no funcionario, sino de libre colocación». Y, más adelante, el mismo diputado del Grupo Parlamentario Popular, rechazaba la idea de que la reforma administrativa supondría una verdadera racionalización y de que se estuviera pensando en profesionalizar los cuadros funcionariales. Por el contrario, según Herrero y Rodríguez de Miñón, ningún beneficio se logrará «con la libre colocación de puestos en los Gabinetes y la generosa distribución de categorías en los mismos, en sustitución de la profesionalidad y la carrera administrativa que tanto encajaba el ministro de la Presidencia», dado que, en realidad, nos encontramos ante «una resurrección del sistema de expolio o, lo que es peor y más

costoso, de una Administración paralela política».

En respuesta a estas acusaciones, el diputado Zambrana Pineda volvía a argumentar que «el hecho de que se creen Gabinetes con una serie de personas igualadas en rango a una serie de altos cargos de la Administración no puede considerarse nada más que como algo totalmente positivo, seguido en la inmensa mayoría de los países europeos» y que descarga a la Administración «de la politización a la que venía siendo sometida habitualmente». Por tanto, «el hecho de que se creen Gabinetes no puede ser nada más que algo absolutamente conveniente, que no va a politizar la Administración española, sino que va a sacarla de la despolitización».

En estos enfrentamientos dialécticos entre el Gobierno y la oposición, late, como acaba de verse, la problemática que caracteriza en España, y en otros países, a los Gabinetes cuyo riesgo mayor, sin duda, es el de llegar a convertirse en una especie de Administración paralela todopoderosa, situada por encima de los órganos gestores de los diferentes Ministerios. Un artículo de Santiago Arauz de Robles, publicado bajo el título «Motivos de preocupación: poderes paralelos» (*Informaciones*, 14 de enero 1983), denunciaba ya esta clase de peligros llegando a decir que «los poderes paralelos no institucionalizados son la vía más corta para concluir con el Estado de Derecho».

Evolución de los Gabinetes

Como empieza diciendo Thuillier, «no es sencillo hacer la historia de esta institución consuetudinaria que, por definición, deja pocos rastros es-

critos». Sin embargo, la *arqueología de los Gabinetes* debiera algún día ser escrita y de ella se deducirían dos rasgos importantes: la permanencia de la institución y sus lazos muy estrechos con la evolución de los hábitos y costumbres políticas.

De hecho, siempre han existido círculos de personas alrededor de los gobernantes y así, en el siglo XVIII, los secretarios y consejeros han desempeñado un papel de relieve en la monarquía francesa. Bajo el Imperio aparecen ya verdaderos secretarios particulares de los ministros y Luciano Bonaparte, ministro del Interior, tenía a su alrededor *colaboradores* que eran verdaderos consejeros técnicos. Y bajo la Restauración, los Gabinetes ministeriales se instalan definitivamente en el *Almanaque Real*: hay jefes de Gabinete, jefes de división de Gabinete y hasta un secretario de la Presidencia del Consejo.

Con la llegada del Segundo Imperio, el Gabinete consolida su papel debido a la estabilidad ministerial, al tiempo que se incrementa el poder de los jefes de aquéllos y los Gabinetes trabajan cada vez más. Su existencia responde a la necesidad de gestionar asuntos confidenciales y casi secretos, que no pueden ser encomendados a otra clase de órganos o personas. También se reservan el nombramiento para cubrir las vacantes y las relaciones con los diputados. Y, en general, su estructura varía de unos Ministerios a otros.

A los Gabinetes, como sucede hoy, acceden funcionarios jóvenes que tienen ambiciones políticas, periodistas que quieren conquistar mejores puestos, parientes lejanos del ministro, etc.

Alrededor del jefe, que suele ser hombre con talento, se mueven gentes muy diversas que aspiran a promocionarse o que simplemente viven a la sombra del ministro porque son sus amigos, sus familiares, sus conocidos, etc.

Cuando adviene la III República, el papel de los Gabinetes cambia, porque los ministros no tienen mucha confianza en sus directores, formados en la escuela imperial y considerados como muy conservadores. Su estructura se complica y llegan a tener 30 ó 40 personas. Aumentan sus tareas esencialmente políticas y cambian su composición dando entrada a más periodistas, agentes electorales, subprefectos, hijos de grandes electores. Las ambiciones de quienes pertenecen a estos Gabinetes son con frecuencia muy dilatadas, ya que son vivero de altos funcionarios; al tiempo que se pensaba que era más fácil ingresar en el Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas trabajando en los Gabinetes que superando los respectivos concursos de selección. Y, durante la III República, los Gabinetes llegaron a convertirse en una auténtica *escuela de educación política*, de la que saldrán diputados, ministros, etc.

Sin embargo, el fallo tanto de la III como de la IV República radicó en la inestabilidad gubernamental, así como en la politización creciente que acabó invadiendo los Gabinetes. Bajo el Frente Popular, gran parte de los colaboradores de los ministros socialistas procedían del partido y esta regla se convirtió en normal durante la IV República. En consecuencia, la autoridad de los ministros quedaba disminuida sobre su propio Gabinete y eran corrientes las acusaciones contra ciertos funcionarios de afiliarse al partido para hacer carrera.

A raíz de 1958, los Gabinetes ministeriales, por imperativos políticos y sociales, pasan a ser diferentes. Su duración es más prolongada y la disminución del protagonismo del Parlamento permite que los Gabinetes se dediquen casi enteramente a tutelar la Administración. Se reducen las tareas políticas propiamente dichas, al tiempo que se acentúan las de carácter administrativo. Y como novedad destaca la actuación de los Gabinetes del presidente de la República y del primer ministro que ejercen una tutela general de toda la acción administrativa.

Los equilibrios institucionales de la V República se alteran profundamente. En la IV República, los ministros apenas ejercen influencia sobre sus respectivos Departamentos, mientras que su autoridad política era real y efectiva. En la V República sucede lo contrario: el ministro queda relegado a su ámbito administrativo y funcional, por lo que sus facultades políticas disminuyen. Por lo mismo, el Gabinete cambia de naturaleza y gana, sobre todo, en estabilidad y permanencia.

Este proceso coincide con la llegada masiva de los alumnos de la ENA (8,5 por 100 en 1955, 32 por 100 en 1968) y con la potenciación del Gabinete del primer ministro que lo controla absolutamente todo. Por eso, Thuillier concluye este bosquejo histórico indicando que «de hecho, en veinte años, los Gabinetes ministeriales se han convertido en el centro de las decisiones en los Ministerios y la evolución, desde 1974, hacia un régimen *presidencialista* ha acentuado todavía más su influencia». No es extraño, por ello, que las críticas se hayan alzado contra el poder de estos órganos desde la propia Ad-

ministración, desde los partidos políticos y desde la oposición al Gobierno.

Cómo funciona un Gabinete

La respuesta no es fácil, porque cada uno funciona a su manera y «toda generalización es peligrosa y criticable». Toda institución *consuetudinaria* no se deja fácilmente analizar; sin embargo, se trata al menos de exponer los grandes rasgos de su organización y funcionamiento.

En cuanto a la *organización*, un Gabinete es, ante todo, «un *equipo* alrededor de un *patrón*» en el que impera la solidaridad entre todos sus componentes. Ante el patrón, el principio de lealtad debe predominar de forma total y todo debe hacerse para cumplir sus deseos y aspiraciones. Ante los servicios, hay que ejercer una función general de control en función de las directrices marcadas por el ministro y derivadas del cumplimiento del interés general, buscando su coordinación y evitando las divergencias. Y ante la calle, debe defender una idea real del Ministerio y de la política de su titular, estableciendo buenas relaciones con otros Gabinetes.

Para cumplir estas misiones, alrededor del ministro han de encontrarse varios equipos. Primero, un Gabinete *técnico* compuesto de personas experimentadas en la gestión administrativa, un director, consejeros técnicos y encargados de misiones específicas. Segundo, un equipo personal formado por personas muy próximas al ministro y que se ocupan de sus *asuntos*, tales como el jefe del Gabinete, el secretario particular, el secretario político local, el encargado de la circunscripción, el agregado parlamentario, el agregado de prensa. Y tercero los

consejeros oficiosos, amigos del ministro y que le hacen llegar los puntos de vista que no son los de la Administración al tiempo que le comunican las inquietudes de la calle. Hasta tal punto son importantes estos consejeros que para algunos ministros el Gabinete *oficioso* juega un gran papel y hasta existen ministros que cuentan con un Gabinete en la sombra.

Cabe, pues, hablar de varias *esferas* concéntricas que no son fáciles de comprender desde el exterior: *primera esfera*, la de los fieles al ministro y que le siguen de un Ministerio a otro; *segunda esfera*, la de los *generalistas*, director de Gabinete y consejeros técnicos, y *tercera esfera*, la de los consejeros que proceden de la propia casa, que conocen los secretos de la vida administrativa, los procedimientos y las personas y que representan muchas veces los intereses de los Cuerpos de funcionarios.

Conseguir un equilibrio, una dosificación entre las tres esferas es una tarea sutil y difícil a la hora de formar los Gabinetes. Hay que conjugar muchos intereses y conocer las costumbres y tradiciones de cada Ministerio a fin de no provocar tensiones a la hora de seleccionar a las personas. Por eso, en muchos casos, ni siquiera el propio ministro tiene libertad para elegir a sus colaboradores, ya que se dan presiones, influencias, condicionamientos, que coartan la libre decisión. A veces, hasta desde el Gabinete del presidente de la República se sugiere un nombre o desde el estado mayor de un partido se ofrece un colaborador o se pide la exclusión de determinadas personas. Como muy bien dice Thuillier, «la historia de la constitución de un Gabinete es cosa complicada, casi incomprensible».

Formado el Gabinete, el director debe en ocasiones hacer frente a problemas de adaptación, porque no todos los miembros de aquél son aptos para la función que se les encomienda. Y, de otra parte, algunos ministros desconfiados lo que hacen es montar dos, tres Gabinetes, ya que les gusta dividir para reinar.

Cada Gabinete trabaja a su manera y, por tanto, no es sencillo definir sus *métodos de trabajo*. Como dice el autor, es un axioma fundamental el que no exista un Gabinete que se parezca a otro, porque cada uno es el reflejo del patrón que lo dirige y está hecho a su imagen y semejanza. Cada ministro tiene su manera de actuar y de comportarse y cada uno se relaciona con su Gabinete según su estilo personal: los hay que son absorbentes y los hay, por el contrario, que delegan muchas atribuciones. Sin embargo, la figura del director del Gabinete es esencial y sobre la que se apoya el funcionamiento, bueno o malo, del mismo; por lo que se puede afirmar que «la calidad de un Gabinete descansa en la personalidad del director de Gabinete, en su autoridad sobre los consejeros y los directores, en su experiencia de los asuntos».

El tema del reparto de los asuntos y atribuciones entre los consejeros es también cuestión que requiere tacto, porque entre ellos hay técnicos de la casa, generalistas, políticos, enarcas, politécnicos, consejeros oficiales y consejeros oficiosos. Debe preocuparse que no nazcan rencillas ni tensiones, como también debe intentarse que trabajen conjuntamente funcionarios jóvenes y maduros y que estén presentes gentes procedentes de diversas generaciones. Y, dado que los pro-

blemas son con frecuencia complejos, se requiere que en su resolución participen personas de formación diferente, que los enfoquen desde su óptica profesional a fin de llegar a conseguir una visión global.

Ha atraído mucho la atención de los estudiosos el conocimiento de los *orígenes de los miembros de los Gabinetes*. Los estudios llevados a cabo hasta el presente demuestran que la *formación* de sus miembros es básicamente jurídica, si bien es errónea la creencia de que la ENA monopoliza la provisión de vacantes en los Gabinetes. También se ha comprobado que los Gabinetes están compuestos, en sus nueve décimas partes, por funcionarios la mayoría de los cuales pertenecen a los grandes Cuerpos. El peso de estos Cuerpos se deja sentir también en el hecho de que sus miembros ocupan los puestos directivos de los Gabinetes; constatándose que se dan ciertas tradiciones en los reclutamientos ya que, por ejemplo, se advierte que, en la mayoría de los Gabinetes importantes, hay siempre un inspector de Finanzas.

Los *orígenes sociales* de quienes van a los Gabinetes son difíciles de determinar. Algunas encuestas llevadas a efecto demuestran que sus miembros provienen de familias favorecidas por la cultura o el dinero. Es preciso, sin embargo, conocer que los mecanismos de promoción social, en la alta función pública, son muy fuertes y que el ascenso comienza ya desde el padre; y si se estudia la profesión del abuelo, se captan mucho mejor los peldaños subidos como lo demuestra, por ejemplo, el caso de quien ha llegado a ser inspector de Finanzas cuando su padre solo fue un industrial y su abuelo

un simple tendero. Como subraya Thuillier, este proceso no hace más que reflejar la *meritocracia* que, en Francia, viene favorecida por el sistema de las grandes escuelas.

Finalmente, el problema de la *carrera* de los miembros de los Gabinetes es delicado. Hay quienes ingresan en ellos para utilizarlos como trampolín hacia mejores destinos, por lo que, hasta cierto punto, no se trata tanto de entrar en un Gabinete cuanto de salir de él en el momento justo. No obstante, no es la ambición el único motivo que mueve a esta clase de persona, ya que hay quienes, según su temperamento, se guían por la fidelidad, la vinculación a un jefe, el afán de servir al Estado, el interés por los asuntos públicos, el placer de actuar en la política, etc. Quiere decirse, pues, que la ambición no juega más que un pequeño papel dentro de este conjunto de sentimientos complejos, al menos en quienes gozan de cierta independencia en su carrera.

El director de Gabinete

Esta figura es, dice el autor, «un personaje de autoridad mal definida, que debe saber reinar por medio de la persuasión y la inteligencia». En apariencia, es como el cimientado del Ministerio, pero todo depende de la confianza que le deposite el ministro, de su propia habilidad, de su autoridad personal. Por eso, un buen director es una cosa rara y un cargo complejo, apasionante, que es difícil analizar y explicar ya que cada director tiene su propia personalidad, su formación, su temperamento, sus aspiraciones.

Cualquiera que sea su habilidad, el director de Gabinete tiene *un poder limitado*. De una parte, se trata de

alguien que sufre y no tiene plena libertad ya que debe convivir con personas que no son como él, que a veces le son impuestas y que tienen sus ambiciones e intereses. De otra, ha de enfrentarse con los acontecimientos y con la urgencia de las cuestiones que se le plantean.

La vida diaria de los Gabinetes es tal que un director se presenta, primeramente, como alguien que es *contestado* por su propio ministro que siente la tentación permanente de actuar por sí mismo y desconfiar, en ocasiones, de sus colaboradores más directos. En segundo lugar, puede ser contestado por los consejeros técnicos que trabajan a sus órdenes y que se sienten controlados en sus tareas. En tercer lugar, es contestado por los directores, por los servicios, por las unidades ministeriales ya que, a veces, se ve obligado a denunciar al ministro los fallos y errores de gestión, siendo su papel no tanto el de alabar como el de censurar; e incluso llegando a proponer el cese de los que no dan el debido nivel de eficacia y dedicación.

Un director de Gabinete que se precie de tal ha de contar con las citadas resistencias y oposiciones y debe mostrar mucha prudencia en su comportamiento y relaciones con los demás. Con el ministro ha de esforzarse por ganar su confianza, pero al mismo tiempo tiene que guardar determinadas distancias para no verse demasiado sujeto. Con los miembros del Gabinete debe manifestar cierta prudencia a la hora de hablar, resolver los conflictos internos, disimular las que-rellas personales, establecer compromisos. Y con el exterior, ha de ser cauto y precavido evitando todo tipo de manifestaciones que se vuelvan

contra él y dando siempre sensación de serenidad, e indiferencia ante las críticas o comentarios adversos.

Varias *cualidades* deben adornar a un buen director. No basta la prudencia ya que requiere tener *coraje, olfato político, voluntad, gusto por la eficacia, capacidad de hacer trabajar a los demás*. Un director no debe tanto trabajar, cuanto *hacer tabajar*; y su saber no es un saber meramente técnico, sino incitativo y coordinador capaz de captar las voluntades ajenas y de ilusionarlas.

Hay que ser conscientes de que el cargo de director es complejo, pesado, duro y de que debe enfrentarse, a diario, con dificultades. La *primera dificultad* consiste en que un director debe ser alguien activo, pero con frenos a su activismo, ya que, si no se puede ser un contemplativo o un escéptico, tampoco se puede alardear de *activista* porque está demostrado que, en la Administración, se paga mal el *aventurismo*. La *segunda dificultad* radica en que el director tiene que saber decidir, cubrir a sus colaboradores, discernir lo importante, poseer rapidez de juicio y conocimiento de los caracteres. No es fácil, por ello, saber cuando un director triunfa y cuando fracasa, no bastando la habilidad del director para conseguir el éxito ya que hay que contar, también, con el ministro y con el resto de los colaboradores. *Tercera dificultad*: este cargo supone ciertamente cualidades, pero también reclama defectos necesarios, puesto que el buen director es el que sabe disimular, el que tiene cierto orgullo, el que alardea de cierta capacidad de desprecio. Lo importante es saber mantener estos defectos dentro de límites razonables, superando el

riesgo de que la ambición se convierta en debilidad y la complacencia en pura ceguera. Y *cuarta dificultad*: no hay que olvidar la molestia cotidiana y la sujeción permanente, pero hay que tener al mismo tiempo flexibilidad y disponibilidad porque el director no debe permanecer oculto, sino que ha de interesarse por todo, relacionarse con todos, pasar de unas cuestiones a otras, maniobrar con discreción, actuar con realismo, frustrar las intrigas, etc.

La figura del director de Gabinete *juega hoy un papel capital y es una rueda esencial del poder administrativo*. Se encuentra en la base misma de la *legitimidad* que llamaríamos administrativa y aparece situado en el lugar más alto de la jerarquía a continuación del ministro. No es sencillo dar reglas acerca de esta singular institución, porque, como se ha visto, cada director es diferente a los demás; y como puntualiza Thuillier con acierto, *la fuerza de la institución descansa precisamente en cierta ausencia de regla general*.

El consejero técnico

Aunque es *una rueda esencial* en los Gabinetes, se habla poco de los consejeros técnicos cuya misión es muy heterogénea, dependiendo del Gabinete, del ministro, de las capacidades y talento del propio consejero.

Lo primero que ha de hacer es ejercer *la tutela de los servicios*. Hoy día la complejidad de los problemas hace que el ministro, antes de decidir, cuente con el informe de su consejero técnico. Por eso, éste es como el puente de paso obligado de todos los expedientes que se relacionan con su espe-

cialidad y su opinión debe valorarse como determinante.

En este sentido, la misión del consejero es triple: tiene la obligación moral de controlar el trabajo y comprobar que los dossiers sometidos al ministro están completos y terminados; su control no recae puramente sobre la regularidad del expediente, sino que tiene significación política ya que debe calibrar la incidencia de esta naturaleza que van a tener las decisiones que se tomen, puesto que este aspecto escapa a los despachos que tienen una concepción más estrecha, meramente técnica, de los problemas y que ignoran las vertientes humanas de los mismos al limitarse a aplicar mecánicamente la legislación; y debe preocuparse continuamente de que en los servicios y unidades se aplique la política definida por el ministro.

Por mucha habilidad de que haga gala un consejero, *los conflictos* con los servicios surgen necesariamente, al igual que con el director y con los otros miembros del Gabinete.

Para los servicios, resulta molesto el control que se ejerce desde los Gabinetes contra los que se lanzan reproches, acusaciones y ataques de todo género acusándolos de arbitrarios y arrogantes. El papel del consejero, en estos casos, se reduce a comportarse con discreción y a hacerse aceptar, aunque no siempre se gane siendo muy amable.

Los conflictos con los directores son frecuentes y su origen es múltiple. Las discusiones versan sobre las cosas más dispares y revisten las formas más extrañas. En ocasiones, el consejero, por su preparación, supone una *amenaza* permanente para el director y

no es infrecuente que la desconfianza y el recelo se establezcan entre ambos.

Tampoco las relaciones con los otros miembros del Gabinete son siempre amistosas y cordiales. La atmósfera de éstos se muestra enrarecida por las luchas internas, por los conflictos entre cuerpos de funcionarios, por la actitud de los intrigantes. Hay, no obstante, Gabinetes en los que se rechaza la intriga y la maledicencia y en los que se impone el sentido de la conciliación y la buena armonía. El consejero debe saber moverse en estos ambientes y ha de habituarse a vivir entre este tipo de tensiones y antagonismos, entre las ambiciones de unos y las inquietudes de otros, «hasta el final del viaje, lo que debe conducir a cierta moderación de los apetitos y a una cierta discreción en el cielo».

En todo caso, *el cargo del consejero* es difícil. Hay como una especie de *saber-hacer* en los Gabinetes que solo se aprende cuando se ha pasado por dos o tres de ellos.

Hay, primero, una serie de cualidades aparentes, como saber recibir a la gente diplomáticamente, saber mentir en caso de necesidad, prometer sin al mismo tiempo prometer realmente, denegar pero sin herir, etc.

En segundo lugar, hay que conocer bien los dossiers consagrándoles el tiempo necesario, recogiendo las informaciones precisas, aportando la documentación más completa posible, hablando con los expertos, etc.

En tercer lugar, hay que saber estar flexible con los flexibles, intransigente con los intransigentes. Vale más pasar por un compañero exigente, difícil, muy hábil que por un negociador débil, blando, influenciado. Cada vez

más se tiene necesidad de consejeros que no sepan tanto *estudiar* un expediente, cuanto impulsarlo, defenderlo, objetarlo y negociarlo.

Finalmente, es preciso saber minimizar los conflictos, no dramatizarlos, descubriendo el momento justo para resolverlos. No se trata de ver las cosas a lo trágico, ni de creerse indispensable, ni de querer hacerlo todo por uno mismo. El buen consejero técnico conoce sus limitaciones y sabe hasta dónde puede y debe llegar; no debe contradecir abiertamente a su director; no tiene que fiarse demasiado de sus amigos; y ha de mostrarse siempre algo escéptico. Tales son algunas reglas del *arte de corte* que no han variado desde hace varios siglos.

Para el consejero técnico, no hay reglas escritas sino enseñanzas de la experiencia que conducen su comportamiento. Lo importante es que sepa hacer su *programa de acción* y cumplirlo, sin incurrir en dispersiones de esfuerzos ni en despilfarro de energías. No basta encerrarse en meras tareas de control, sino que hay que actuar con imaginación, revelar los problemas, apuntar soluciones a los mismos, romper con los esquemas tradicionales de pensamiento, rechazar la lógica rutinaria de los despachos. Ello no es un objetivo fácil de conseguir, aunque se pueden apuntar algunos ejemplos de esta *mirada nueva* que el consejero puede dirigir sobre los asuntos que se le encomienden:

Primer principio: Interesarse activamente por aquello que sea considerado *marginal* para los servicios.

Segundo principio: Prestar atención a lo que interesa a los usuarios y administrados, tratando de compren-

der sus preocupaciones, sus cuidados, su psicología.

Tercer principio: Prestar atención a lo que escapa a priori a la actividad administrativa, por ejemplo, el sufrimiento, la muerte, la desalfabetización, el «cuarto mundo», la soledad, etcétera.

Cuarto principio: Preocuparse por lo que es abandonado por la Administración central y, especialmente, las quejas procedentes de los servicios periféricos que se sienten olvidados y que no están asociados a la definición de la política del Ministerio.

Quinto principio: Observar lo que está por venir, ese *futuro cercano* tan frecuentemente abandonado por los servicios que detestan la prospectiva.

Sexto principio: Prestar atención a lo que interesa a los periodistas, a lo que preocupa a la prensa, sobre todo la femenina, que refleja las inquietudes y demandas de la población.

Séptimo principio: Evitar tener reflejos demasiado parisinos e indagar, en los dossiers, las reacciones provinciales ya que, en general, los servicios centrales desconocen las realidades periféricas y locales o tienen de ellas una visión deformada.

He aquí, pues, algunas pautas de conducta para el consejero técnico que demuestran que su cargo debe, ante todo, servir de la *imaginación*, porque muchas veces se dejan de lado problemas considerados de poco interés cuando la verdad es que, al no tomarse decisiones y al marginarlos, se están provocando las quejas contra la burocracia y la insatisfacción de los administrados. Precisamente el consejero está llamado a sacar a la superficie este conjunto de *no decisiones*, a romper la rutina que preside la vida

de los despachos burocráticos y a elaborar verdaderos programas de acción lo que, en un principio, desencadenará protesta de los servicios; pero, en definitiva, es ahí donde radica el interés del cargo de consejero.

El jefe de Gabinete

Es un personaje *mal conocido* y el hombre de confianza del ministro, que debe conocerlo todo y no demostrarlo, que tiene gran familiaridad con su patrón, pero debe ser sumamente discreto. Es el fiel entre los fieles, pero a veces es mal recompensado por sus servicios. *Eminencia gris*, tiene madera de hombre político, pero lo normal es que su patrón, salvo excepciones, no le deje hacer carrera política.

Todos los jefes de Gabinete forman un grupo dotado de fuerte solidaridad. Se trata de una verdadera corporación en las que todos se ayudan entre sí, de tal manera que si un jefe de Gabinete pierde su patrón no tarda mucho en encontrar otro.

El cargo de jefe de Gabinete tiene sus propias características. Puede ocuparlo un amigo personal del ministro, o un subprefecto o un veterano agregado parlamentario, ya que no hay reglas a priori al respecto. En cuanto a las funciones a desarrollar, en primer lugar, debe *proteger* a su patrón descargándole de problemas, liberándole del acoso de los inoportunos, distanciándole de los conflictos de quienes trabajan con él. En segundo lugar, debe *informar* al ministro de cuanto sucede a su alrededor, teniendo al tanto del funcionamiento del Gabinete y del comportamiento de los hombres que en él trabajan. En tercer lugar, por lo general atiende a las

necesidades y problemas de la circunscripción, convirtiéndose en el interlocutor privilegiado del subprefecto y del secretario general del Ayuntamiento al tiempo que se relaciona con los hombres influyentes y se preocupa de acelerar los expedientes. Y en cuarto lugar, puede todavía asumir otras tareas, ya que el ministro le puede confiar asuntos reservados; y a veces actúa como agregado parlamentario si es experto en cuestiones políticas, en cuyo caso le ayuda en el Gabinete un jefe adjunto.

A la vista de lo anterior, se deducen las cualidades de que debe estar adornado un buen jefe de Gabinete: aplomo, espíritu de anticipación, agudeza, gran capacidad de trabajo, orden, conocimiento de la psicología humana, amabilidad, fidelidad y buen conocimiento de las costumbres y reglas que imperan en los Gabinetes. El debe descubrir las posibles trampas y argucias que se le tiendan, poseer imaginación y al tiempo sentido común y, sobre todo, debe estar siempre *seguro* de lo que hace. «Vigilancia, resistencia, diplomacia, discreción: he aquí las cualidades necesarias para un buen jefe de Gabinete».

El jefe de Gabinete no es ni un técnico ni un político, ni un hombre del aparato, es todo eso a la vez y ha de permanecer en la *sombra* todavía más que el director. No tiene, en realidad, muchos poderes reales pero conoce a la perfección el Gabinete, cuenta con sus propios *informadores* que le tienen al día sobre lo que pasa y extiende sus *antenas* sobre los otros Ministerios para evitar malentendidos y facilitar las buenas relaciones.

En los ambientes parisinos gozan los jefes de Gabinete de buena reputa-

ción y están bien considerados, pero no siempre su posición es cómoda y segura. Hay que estar a merced del ministro, de su carácter y de sus reacciones. La *disponibilidad* permanente es un rasgo esencial y hay que conservar la sangre fría frente a situaciones desagradables y molestas. Los asuntos *urgentes* o *delicados* se acumulan y han de resolverse al mismo tiempo. Los jefes de Gabinete andan siempre preocupados, inquietos, intranquilos; y tienen desazones que incluso no les dejan dormir. En realidad, nunca se sienten plenamente *seguros* de su patrón.

Junto al jefe del Gabinete, hay que situar al *jefe de la Secretaría particular*, o más sencillamente, la *secretaria particular* del ministro y a la que el autor llama *personaje todopoderoso*. Todo gira alrededor de ella: peticiones de empleo, solicitudes de audiencia, comidas oficiales y particulares, viajes, relaciones familiares, correspondencia personal. Tiene que saberlo todo, conocer las reacciones de su ministro, saber tratarle en el momento justo, mostrar ante él un humor siempre igual. Los directores y jefes de Gabinete saben que tienen que llevarse bien con ella, porque la secretaria particular goza de gran influencia y actúa sobre el ministro en los casos y circunstancias más complejos. Y también los consejeros técnicos saben que han de cumplir con prontitud las órdenes de la secretaria particular. Es, pues, un cargo difícil, aunque las secretarías que lo ocupan durante mucho tiempo llegan a adquirir una experiencia que les vale para permanecer al lado de su ministro que acaba confiándoles los temas más diversos.

También, en el Gabinete, destaca *el agregado de prensa* cuyo papel, en los últimos años, se ha potenciado. No se trata solo de *vender* bien la imagen del ministro, sino de ejercer, con todo, un cargo complejo en el que es preciso interpretar, explicar, difundir. Por eso, *un buen agregado de prensa es cosa rara*.

El cargo se ha transformado, ya que a la prensa escrita se ha añadido la prensa audiovisual más instantánea e inmediata y, por tanto, más expuesta a los errores. Las relaciones con la prensa escrita se efectúan a través de la conferencia de prensa, las entrevistas, los artículos, etc. Hay que conocer bien a los periodistas, obtener de los servicios las informaciones necesarias y suficientes, evitar que éstas provoquen reacciones negativas. Ahora tienden a incrementarse los *desayunos de prensa* con la redacción de un diario o un semanario, que tienen sus riesgos y conllevan sus peligros. Y los métodos de la prensa audiovisual, que es la más importante hoy, son a veces peligrosos ya que una breve declaración televisada o una entrevista radiada son ejercicios difíciles y cuyas repercusiones son siempre grandes ante la opinión pública.

Las cualidades de un agregado de prensa son múltiples. Ha de estar al corriente de cuanto pasa en el Ministerio, mantener contactos cordiales con sus compañeros de profesión, resumir las noticias y saber darlas en el instante adecuado y contar siempre con la confianza de su ministro,

La dificultad mayor radica en que ha de defender a su ministro de todo tipo de acusaciones y, prever las reacciones ante un proyecto de ley o una decisión ministerial. Al mismo tiem-

po, le corresponde fabricar una *imagen relevante* de su ministro, darle un cierto aire de hombre de Estado e incitarle, también, a que exponga su opinión sobre política general sin que reciba advertencias de arriba ni provoque envidias entre sus compañeros.

Al agregado de prensa le resulta difícil cumplir su cometido, existen varias *constricciones* que lo impiden o dificultan: *primera*, hay que establecer un equilibrio, unas veces siendo discreto sin informar demasiado y otras incrementando la información, según la coyuntura política y la evolución del sector gestionado; *segundo*, mientras hay ministros que comprendan la necesidad de la información, otros, por el contrario, son reacios al contacto con los medios de comunicación social; y *tercera*, el agregado de prensa no tiene estatuto fijo y verdadero, lo que disminuye su autoridad y genera desconfianza en los servicios. Por la naturaleza de las cosas, es miembro del Gabinete, vive siempre en la sombra y los ministros raras veces le recompensan. Y, sin embargo, hoy no basta desarrollar una buena política, elaborar una buena ley ya que, además, hay que saber explicarla y dotarla de *credibilidad* ante los ciudadanos. Los administradores de la vieja escuela no siempre lo comprenden así.

El agregado parlamentario

Antes de 1958, un ministro pasaba mucho tiempo en el Parlamento. Hoy debido a sus ocupaciones, se interesa menos por las actividades parlamentarias. Por ello, necesita un *buen* agregado parlamentario que conozca a fondo las reglas del juego político. Sin embargo, resulta difícil decir lo

que es preciso para desempeñar bien este cargo siempre *complejo, interesante y que supone una cierta experiencia de la vida*.

El agregado parlamentario se encarga de las relaciones del Ministerio con el Parlamento y es, en principio, *el confidente de todas las maniobras parlamentarias*. Sin embargo, es difícil describir sus *funciones* dado que *esta institución consuetudinaria escapa al análisis*.

En primer lugar, es el portavoz de los diputados y senadores en el Ministerio y el encargado de canalizar sus demandas centralizando las peticiones, solicitando de los servicios las respuestas, actuando ante los consejeros técnicos y el director del Gabinete en los casos importantes de las grandes ciudades. En segundo lugar, es un observador que está llamado a conocer bien a los parlamentarios, averiguando sus reacciones, valorando sus actitudes, indagando sus preferencias, de tal modo que el ministro esté siempre bien informado de la *coyuntura* parlamentaria para evitar sorpresas y de las críticas que se lanzan contra su gestión desde el Parlamento. Y, en tercer lugar, es un táctico de la ley, y su misión principal es la participación en la elaboración de las normas, preparando el calendario legislativo, estableciendo relaciones con diputados y senadores, conociendo las enmiendas presentadas, conectando con las comisiones, negociando pactos con las diversas fuerzas políticas, etc.

El cargo de agregado parlamentario es complejo, ya que se requiere habilidad, astucia, buen trato con las personas, capacidad de disimulo y compromiso pero sin comprometerse de verdad, estar al corriente de todo pe-

ro sin manifiesto y tener «antenas» puestas por todas partes. Y, por lo mismo, las cualidades que se requieren son numerosas, tales como la discreción, la cordialidad, una gran experiencia política y administrativa, un cierto escepticismo, un punto de ingenuidad, mucha imaginación y también lealtad, franqueza, sangre fría y capacidad para convencer a los adversarios.

La misión esencial del agregado parlamentario es defender al ministro que no dispone de tiempo para explicar su política a los parlamentarios; y orientar la acción del Ministerio de acuerdo con las necesidades expresadas por éstos. Debe explicar la política ministerial, de forma que tenga sentido y ofrezca continuidad según una determinada *doctrina* o filosofía.

Dentro del Gabinete, el agregado parlamentario es casi siempre la única persona con talento político ya que las demás se dedican a los asuntos meramente administrativos. A él le corresponde, pues, preocuparse de que el aspecto político no quede ignorado por los expertos y especialistas; y de que la visión técnica de los problemas no sea la exclusiva y predominante.

El cargo de agregado parlamentario cambia con el paso del tiempo. Su misión ya no se desarrolla tanto en los pasillos como en los despachos y cada vez se inserta más en la trama de los Gabinetes. Su influencia crece en la elaboración de las leyes y se reduce su actuación en lo que atañe a conocer los rumores de los pasillos y preparar las entrevistas de los amigos del ministro.

Tiene, pues, que volcarse en la tramitación de las leyes procurando que

sean aceptados por todos y remontando los posibles obstáculos aun a costa de otorgar ciertas concesiones si llega el caso. Y, cuando se abre el período electoral, su papel es todavía más importante ya que está en condiciones inmejorables de ayudar a parlamentarios y elegidos locales a través de multitud de favores administrativos, gracias a la red poderosa de amistades que posee.

Todo lo anterior justifica que este miembro del Gabinete tenga un peso no despreciable en el seno del mismo. Y los diputados y senadores saben, por experiencia, que un agregado parlamentario puede *decirlo todo* a su ministro, cosa que no puede hacer el director del Gabinete que no comprende las necesidades del juego electoral; y ello es una *válvula de seguridad* que no resulta inútil en períodos de crisis.

En las alturas: el Gabinete del primer ministro

Desde 1969 y, sobre todo, a partir de 1974 se ha reforzado el peso del Gabinete del primer ministro. Se ha incrementado el número de personas que trabajan en él. Los Ministerios han destacado allí varios representantes y se ha establecido en su interior una nueva jerarquía: los *jefes de fila* dirigen a los consejeros técnicos.

A medida que pasa el tiempo el imperio del hotel Matignon sobre los Ministerios se está haciendo más fuerte, con las lógicas consecuencias que esta *mecánica de estado mayor* conlleva porque para que todo funcione bien se requiere tiempo, energía, trabajo; y se cede a la tentación de encomendarlo todo a la coordinación, la discusión y el arbitraje. Tal multipli-

cidad de consejeros, de reuniones y de informes retrasa la toma de decisiones, pero la realidad es que este trabajo es de una eficacia indudable: desde hace diez años ningún proyecto de ley importante ha podido ser finalizado sin antes haberlo estudiado y examinado a fondo en el Matignon.

El Gabinete del primer ministro se ha constituido en un *poder autónomo*, todopoderoso. Primeramente, arbitra los conflictos permanentes, las guerras tradicionales entre Ministerios. En segundo lugar, arbitra los conflictos que se dan entre los ministros y los grupos profesionales, los sindicatos y los grupos de intereses organizados. Y, en tercer lugar, está encargado de definir la táctica del Gobierno en determinados campos celosamente guardados como, por ejemplo, las relaciones con los sindicatos o la política salarial.

Esta instancia todopoderosa no se guía por texto, sino por una *práctica consuetudinaria* que se va convirtiendo poco a poco en doctrina. El Gabinete del primer ministro ha terminado por tener una política autónoma, que es diferente de la de los ministros responsables, para lo que utiliza los medios que estima más adecuados al logro de sus objetivos. Seguramente, esta voluntad de autonomía puede ser peligrosa abocando a una centralización rigurosa y minuciosa que paraliza los procedimientos. Los consejeros, técnicos se ven desbordados en su trabajo, los expedientes quedan *bloqueados*, los ministros pierden parte de su capacidad de iniciativa y las presiones de los grupos se hacen sentir con más fuerza ante el Gabinete del primer ministro. Por tanto, a los ministros tan solo les queda *proponer* las reformas porque no tienen capacidad de

maniobra y hasta deben buscar el apoyo o al menos la *neutralidad* de los consejeros del Matignon. Además, las condiciones en que se llevan a cabo los arbitrajes dejan mucho que desear, sobre todo por falta de tiempo, lo que obliga al primer ministro a aceptar las conclusiones formuladas por sus consejeros. Y un hecho todavía más peligroso es que la costumbre de tomar colectivamente las decisiones impide determinar con exactitud las responsabilidades ministeriales, que se diluyen sin que nadie las asuma. En definitiva, según el autor, «toda esta mecánica demasiado pesada aboca no sólo a una dilución de responsabilidades, sino a la multiplicación de soluciones intermedias, mediocres, con-temporizadoras, retardatarias, de eficacia limitada».

Se comprende, ante este estado de cosas, la irritación, más o menos larvada, de los ministros y sus consejeros. Se les obliga continuamente a explicar y justificar sus proyectos y a aportar datos y antecedentes. Tampoco reina siempre la confianza suficiente entre el Gabinete de un ministro y sus representantes desplazados en el Matignon. Hoy día, los ministros no disponen plenamente de su independencia porque tienen que obtener, previamente, «luz verde» para hacer tal o cual declaración o para llevar a cabo tal o cual negociación. El ministro tiene que informar al primer ministro, mejor aún a su Gabinete, y ha de contar siempre con la *cobertura* del Matignon, circunstancia que saben sus interlocutores que no se creen las promesas que hace y que verifica por sí mismo. Todo ello hace que el margen de maniobras de los ministros sea muy escaso y que la mecánica así

montada no conduzca más que a decisiones tomadas a medias y a que de arbitraje en arbitraje la firmeza de las iniciativas se vaya desmoronando.

El cargo de consejero del Matignon es complejo y ambiguo. Están llamados a armonizar los intereses generales de la nación con los del Ministerio respectivo, estudiando los problemas con sentido *político* y tratando de descubrir en ellos todas sus posibles implicaciones políticas, económicas y sociales. Su misión es, pues, delicada, y han de moverse siempre con libertad e independencia a la hora de proponer el bloqueo de una decisión ministerial o un proyecto de ley. Un *buen* consejero debe mostrarse capaz, escrupuloso, liberal, atento, persuasivo, tenaz, vigilante, realista, indulgente y ha de hacer gala siempre de flexibilidad, firmeza, coraje y prudencia.

El poder del consejero del Matignon está necesariamente limitado. Puede influenciar pero no impedir, incitar pero no actuar, decidir pero no poner en práctica. La cuestión reside, sobre todo, en saber a qué puede oponerse y en qué casos puede decir no, ya que «la zona misma de la negativa es muy fluida». El consejero debe saber que decisiones salidas del Matignon corren el riesgo de no ser cumplidas, a fin de conseguir que no suceda así y de que los respectivos servicios ministeriales las lleven adelante.

Por lo demás, desde hace doce años, y sobre todo desde 1974 el consejero del Matignon sabe que puede ser desmentido, en cualquier momento, por el Gabinete del presidente de la República que actúa como una especie de instancia de apelación, que canaliza las quejas de ciertos ministros

que buscan oponer el Gabinete del primer ministro al de la presidencia de la República. Necesariamente el consejero del Matignon debe entenderse con el del Eliseo si bien, por la naturaleza de las cosas, han de surgir discrepancias entre ellos. A todo buen consejero le corresponde saber hasta dónde puede llegar el desacuerdo, sin comprometer a su patrón y sin ser desaprobado por él; se trata de un ejercicio ciertamente arriesgado, que exige mucha prudencia, en un régimen *presidencializado*.

En las alturas: el Gabinete del presidente de la República

Resulta difícil hablar del Gabinete del presidente de la República. Por encima de las diferencias según el carácter de cada presidente, su Gabinete ha pasado a convertirse en un *centro de regulación del poder administrativo* del que apenas se tienen noticias en el exterior. Estamos ante un verdadero estado mayor que controla y dirige todo el aparato de la Administración. Por razones de discreción, la actividad del Gabinete presidencial es poco conocida por los ciudadanos.

A la hora de hablar del *papel de los consejeros*, hay que empezar diciendo que se conoce *la estructura aparente* del Gabinete, tal como está descrita en el guía administrativa; pero la realidad resulta más compleja, ya que se trata del Gabinete de los técnicos, casi todos seleccionados entre los funcionarios. Ahora bien, deberían describirse los círculos del *entorno* presidencial formados por sus amigos, sus familiares, sus viejos colaboradores, etc. La actuación de estos círculos varía y cada uno de ellos tiene su propia opinión sobre los proble-

mas y discrepa, a su vez, de la que sostienen los técnicos. En todo caso, señala el autor, esta concurrencia de criterios sirve para enriquecer la información que se ofrece al presidente.

La misión de los técnicos del Gabinete es compleja. Se trata de conservar, y defender, un poder privilegiado en un sistema cada vez más *presidencializado* pero asegurando una cierta renovación en las ideas y una cierta apertura. Es preciso asegurar el control de la Administración y, sobre todo, la buena elección de las personas. Hay que explicar *una* política, la del presidente, pero sin caer en dramatismos, cosa que no siempre es fácil dada la situación de crisis que vive el país.

Lógicamente se comprenden las precauciones de los consejeros técnicos a la hora de efectuar su cometido. Se han de hacer conjuntamente muchas cosas, como elevar la información al presidente, explicar sus propósitos reformadores, controlar la acción de la Administración y reforzar la autoridad del presidente. En un régimen *presidencializado*, que todavía no es presidencialista, este tipo de tareas no son nada fáciles ya que, alrededor de la presidencia, gira la totalidad de la actividad administrativa pero sin que el aparato administrativo se haya adaptado a esta nueva situación. Esta concentración de poder plantea algunos problemas de interés.

En primer lugar, el consejero no puede entrar en conflicto con un ministro teniendo medios para hacerlo imposible. Para eso está la «tecnestructura» o coalición de los responsables técnicos que sirve para resolver y encauzar los problemas por encima

de la cabeza del ministro, que debe asumir la responsabilidad de las decisiones cara al Parlamento y los ciudadanos. En segundo lugar, el consejero está llamado a controlar la actividad del hotel Matignon mediante una tutela que no es propiamente tal y cuya intensidad varía según las circunstancias. Y, en tercer lugar, tradicionalmente en la Presidencia de la República no hay un solo equipo de personas, sino varios que no tienen ni la misma visión de la Administración ni el mismo juicio sobre la política.

En definitiva, todo acaba llegando a los consejeros de la Presidencia, pero su poder de impulsión está muy limitado. Ellos toman un cierto número de garantías para evitar riesgos derivados de las decisiones que adopten. Sobre todo, sus poderes indirectos son muy notables y se derivan no de normas escritas, sino de prácticas consuetudinarias.

Este *control indirecto*, tan importante que ejerce el consejero técnico, presenta varias modalidades: un ministro no trata un asunto que no interese a la Presidencia de la República o que no sea impulsado por ésta, porque sabe que será abandonado a la menor dificultad que aparezca; el doble control Matignon-Eliseo implica que todo texto o proyecto de texto transmitido al Matignon es *visto* en el Eliseo ya que existe el máximo interés en tener al corriente primero al consejero del presidente a fin de tener luz verde; si determinados intereses son lesionados o puestos en causa por un ministro, se acude al consejero para que modifique el texto o realice nuevas consultas, lo que disminuye la *credibilidad* de los ministros y la autoridad de los Gabinetes; y la obligación

de los ministros de preparar los expedientes de los consejos de planificación o de los consejos interministeriales requiere de su parte una especial vigilancia ante los consejeros a fin de evitar que un expediente quede apartado.

Todos estos métodos de control *indirecto* tienen gran eficacia. Los ministros y los directores de sus Gabinetes lo saben; y, por eso, antes de hacer circular un expediente, han de saber lo que piensa de él el consejero competente por razón de la materia o lo que le parece del mismo que creará problemas.

Seguramente los poderes de los consejeros son considerables y, según los ministros, muy considerables. Un consejero económico del presidente Pompidou declaró en 1972 lo siguiente: «*Yo puedo, de tiempo en tiempo, influir sobre el jefe del Estado: esta idea sola me colma*». De hecho, la experiencia en el tratamiento de los asuntos, una visión determinada del mundo, una especial *sensibilidad* justifican que los consejeros técnicos puedan llegar a tener una cierta influencia sobre las decisiones finales.

El papel de un Gabinete

En Francia, por sistema, todo poder es contestado y lo es todavía más si dicho poder es eficaz. Como puntualiza Thuillier, «la fuerza de la contestación es la marca misma de su eficacia, y a veces de su legitimidad». Este principio es aplicable a los Gabinetes, criticados por muchos y defendidos por pocos. Es conveniente, pues, tratar de comprender, por un lado, las razones de su eficacia, y, por otro, las causas de los ataques que se lanzan contra ellos.

Desde hace quince años, existe una clara *contestación* contra los Gabinetes a los que se acusa de todo y por todos. Las críticas, asumidas especialmente por los partidos políticos, se sistematizan en las siguientes: *primera crítica*, se cuestiona su utilidad porque los Gabinetes sustituyen a la Administración, aislan a los ministros y son una verdadera *Administración paralela*; *segunda crítica*, se duda del trabajo de los consejeros, de sus capacidades y de su estilo autoritario; *tercera crítica*, se ataca su carácter político ya que, en lugar de proteger a la Administración contra la politización, lo que se consigue es hacer entrar la política en todos sus reductos; y *cuarta crítica*, se rechaza la influencia excesiva de los Gabinetes y la gran ambición de sus componentes que luego obtienen los mejores puestos del Ministerio.

Estas críticas reflejan especialmente la actitud de los directores y de los servicios que no desean ser controlados y que han visto perdida su autonomía de todos sus tiempos. Antes los directores y jefes de servicio recibían a los diputados, discutían el presupuesto directamente con la Dirección del Presupuesto, dialogaban con la prensa sin avisar al Gabinete e incluso defendían una política diferente a la de su ministro. Ahora, dada la estabilidad de los ministros en sus cargos y de los Gabinetes, la situación se ha modificado y los directores han perdido parte de sus anteriores atribuciones. Se añoran las épocas en que los ministros duraban poco, el presidente del Consejo de Ministros ejercía una función de tutela muy lejana y la Administración, en su conjunto, gozaba de mayor libertad. La desaparición

ción, o al menos la marginación, de los Gabinetes significaría el retorno a la independencia pasada.

Este proceso de crítica ha sido asumido por los periodistas, por los medios de comunicación social que no comprenden las necesidades del poder, por los sindicatos de funcionarios que guardan abierta antipatía hacia los Gabinetes y consejeros salidos de la ENA, por los parlamentarios que se chocan a diario con la barrera de los tecnócratas del Gabinete y por los politólogos que se hacen eco voluntariamente de las quejas de los directores. Sucede, sin embargo, que la confusión de las críticas disminuye en realidad la intensidad de su contenido; y nadie se atreve hoy día a demandar la supresión o reforma de los Gabinetes.

Las críticas expuestas podrían, a simple vista, parecer graves e inquietantes pero no es así si nos atenemos al hecho de que los Gabinetes tienen un poder limitado en contra de lo que pudiera pensarse.

Se cree que el Gabinete de un Ministerio cuenta con poderes ilimitados y que puede hacer libremente todo. No ocurre de esta manera porque sus poderes están delimitados por la *costumbre* administrativa, esa especie de *constitución secreta* de las Administraciones que es muy difícil doblegar. Se cree también que estos Gabinetes conocen muchos asuntos confidenciales o secretos cuando, en la mayoría de ellos, en realidad se lleva a cabo una *gestión corriente* y a los consejeros se les encomiendan asuntos mediocres. Y, por último, con frecuencia se cree que los Gabinetes llevan a cabo una actividad política y que su valoración de las cosas se hace siem-

pre en términos *políticos*, siendo así que pocos de sus miembros efectúan funciones propiamente políticas y que el interés general amparado por el ministro respectivo no coincide siempre con el interés del partido, por lo que se puede hablar con propiedad de una cierta *despolitización* forzada de los mismos.

Más arriba se citaba la *eficacia del sistema* de los Gabinetes como otra determinante de las críticas que se manejan contra ellos. Dicha eficacia deriva, en *términos reales*, de los diferentes papeles que cumple un Gabinete y que el autor sintetiza en los siguientes: *primer papel*, es una *escuela de formación y selección* en la que se aprende una serie de técnicas necesarias para luego ocupar puestos brillantes en la Administración; *segundo papel*, es el *punto de flexión* sobre el que se carga la responsabilidad de las decisiones peligrosas o impopulares y al que apela el ministro en caso de necesidad para salvaguardar su prestigio aún a costa de desprestigiar o desaprobando a los consejeros técnicos; *tercer papel*, es el *centro de regulación* del Ministerio a través del cual se controla la información que llega al ministro, la eficacia de los servicios, la aplicación de las decisiones tomadas, etc.; *cuarto papel*, es el *muro protector* de los servicios ministeriales para que no sean influenciados por las intervenciones *políticas* y se vean descargados de presiones de esta naturaleza; y *quinto papel*, es el instrumento de *mediación* que trata de asegurar la buena coordinación entre las direcciones, efectuar arbitrajes en los casos necesarios, conciliar los intereses de la Administración con los particulares y aproximar las aspiraciones

de los grupos sociales con las del interés general.

Estos papeles que desempeñan los Gabinetes varían de unos a otros en razón a las circunstancias de cada momento. Y para cumplirlos, obviamente, los consejeros han de reunir las condiciones adecuadas a cada uno de ellos.

Prospectiva de los Gabinetes

En general, a la Administración no le gusta la prospectiva, ya que prefiere *prever el presente*. Sin embargo, hay que pensar que la institución de los Gabinetes va a desarrollarse más en el futuro y, en el próximo decenio, se incrementarán sus responsabilidades.

La evolución de este crecimiento, en principio, seguirá el siguiente esquema: *primer rasgo*, las decisiones que tomarán los Gabinetes serán cada vez más complejas y la parte de trabajo de estado mayor aumentará a través de la función de *control político* que tendrá mayor importancia en el porvenir y de la implantación de una coordinación interministerial más estrecha y minuciosa; *segundo rasgo*, los Gabinetes se irán funcionarizando más, a la vez que irán desapareciendo en ellos los militantes de partido y las personalidades políticas, porque se acabará imponiendo el dominio de la llamada *tecnestructura*; *tercer rasgo*, los Gabinetes tendrán una mayor intervención en todos los asuntos, mientras que el nombramiento de los directores recaerá sobre personas poco políticas y buenas gestoras por lo que, al disminuir el peso político de aquéllos, aumentará el papel de los Gabinetes; y *cuarto rasgo*, los Gabinetes están llamados a ejercer su influencia

en las tensiones y conflictos provocados por los grupos sociales descontentos (funcionarios, patronos, sindicatos, profesionales, etc.) y a enfrentarse a la presión creciente de los intereses puramente privados. Por eso, dice Thuillier que «*la gestión de la crisis*» habrá de incidir en el comportamiento de los Gabinetes que habrán de contar con buenos negociadores y personas dotadas de flexibilidad y capacidad de maniobra.

Dada esta evolución, es posible extraer algunas *consecuencias* válidas para el próximo decenio: primera, la composición de los Gabinetes y su misión deberán evolucionar en el sentido de aumentar la participación de ingenieros, científicos y mujeres y de acelerar su *despolitización*; *segunda*, se potenciará su función de ser una *escuela de selección* de cuadros políticos superponiéndose incluso a la ENA; y tercera, las relaciones entre los Gabinetes ministeriales serán cada vez más estrechas con predominio creciente de la tecnestructura en la que primarán los intereses de los clanes burocráticos y profesionales aun a riesgo de reducir la autoridad de los ministros.

Conclusión

La exposición de Guy Thuillier, aquí comentada, trae al primer plano de nuestra atención el tema de los Gabinetes políticos con referencia a nuestro país. En España, como se indicó en las páginas primeras de este trabajo, estamos empezando a ensayar la experiencia con el respaldo de una normativa que ha sido dictada para tal fin. Y habrá que esperar a que la nueva institución marche a pleno rendimiento y se vaya consolidan-

do en el ejercicio cotidiano de sus funciones, para empezar a extraer conclusiones y valorar sus verdaderas posibilidades.

Nos encontramos, pues, en un campo en el que, en los años próximos, los investigadores de la Administración deberán penetrar con rigor para conocer empíricamente la situación de los Gabinetes (composición, funciones, grado de politización, etc.), en el seno de la Administración española. Sólo entonces podrá saberse, con la certeza que emana de los hechos comprobados, si estamos ante una institución eficaz, dinámica, renovadora, que encaja perfectamente en el diseño ministerial sin provocar tensiones ni desencadenar antagonismos; o, por el contrario, vamos a encontrarnos con una institución artificial, retardataria, simple refugio de hombres de partido, que viene a complicar aún más los

organigramas administrativos y a cumplir cometidos meramente aparentes.

Este es el gran reto de los Gabinetes en nuestro país. Lo importante es que sean órganos operativos, nutridos de gentes capacitadas, identificadas con la política ministerial. Lo contrario, es decir, su conversión en una Administración paralela que solo sirve para acomodar a los leales del titular de turno, o su degradación en un mero poder fáctico que trabaja en la sombra e interfiere los canales normales del funcionamiento del aparato administrativo y burocrático, sería tanto como apuntarse a una frustración más, de las muchas que, en los últimos tiempos, jalonan los intentos de sacar adelante eso que se viene dando en llamar *reforma administrativa*.

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA
GUISADO