

Pablo Santolaya Machetti  
Profesor Titular de Derecho Constitucional.  
Letrado del Tribunal Constitucional

# La experiencia de los gabinetes políticos en Derecho comparado

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION: PREMISAS PARA UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS GABINETES POLITICOS. II. ANALISIS DE LAS ESTRUCTURAS DE APOYO EN DISTINTOS ORDENAMIENTOS. 1. Francia. 2. Gran Bretaña. 3. Alemania. 4. Bélgica. 5. Estados Unidos de América. 6. Suecia.

## I. INTRODUCCION: PREMISAS PARA UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS GABINETES POLITICOS

Un intento de aproximación sintética al estudio de los gabinetes en Derecho comparado debe partir de la constatación de una serie de datos que condiciona fuertemente su realización y relativiza las, por otra parte, escasas conclusiones generales que podamos obtener. Hay que empezar por señalar que nos encontramos con tres grandes dificultades cumulativas, difícilmente salvables para el investigador:

a) En primer lugar resulta extremadamente difícil analizar *el funcionamiento real* de cualquier gabinete político. Su auténtica funcionalidad no es captable con los textos que regulan, cuando existen, su capítulo de competencias. Su labor escapa con frecuencia a un análisis externo en cuanto se mueve en el difícil terreno de la influencia sobre los órganos administrativos que tienen las competencias materiales. Son

órganos que actúan, por naturaleza, con elevadas dosis de discreción, que no publican memoria alguna de sus actividades, en ocasiones literalmente impublicables. Ni siquiera su estructura real suele ser la oficial; los miembros oficialmente nombrados como tales conviven, con frecuencia, con asesores informales cuyo papel es, en ocasiones, de mucho mayor trascendencia. Todo ello hace que el investigador externo de un gabinete tenga muy pocas cosas que decir y, con frecuencia, se limite a especular con rasgos generales sobre la influencia del mismo y a analizar datos públicos, pero de escasa relevancia, como el origen funcional concreto de los miembros de un determinado gabinete. Tampoco es frecuente que antiguos miembros de un determinado gabinete, que conocen su funcionamiento real, se decidan a escribir sobre el mismo, y menos aún que cuando lo hacen revelen las auténticas claves de su actuación. Todo ello hace que la bibliografía y documentación que se puede utilizar sea escasa y, con frecuencia, se dedique a abordar aspectos absolutamente marginales de la organización y funcionamiento de un gabinete.

b) Suponiendo que seamos capaces de salvar la primera dificultad expuesta, surge inmediatamente una segunda cuando queremos efectuar una comparación entre gabinetes, incluso dentro de un mismo país. Se trata del *carácter único de cada gabinete*. Una de las escasas normas que podemos fijar en relación con la actividad de los gabinetes es que la misma varía de forma sustancial según su titular. Cada titular de un gabinete tiende a organizarlo atendiendo a factores muy diversos de índole personal, su propio método de trabajo, su grado de conocimiento técnico de las materias de su competencia, el grado de confianza/desconfianza sobre sus funcionarios... Todo ello hace muy difícil establecer una comparación entre el funcionamiento de los gabinetes de dos órganos distintos dentro del mismo sistema, e incluso del mismo órgano en períodos temporales y con titulares distintos. Baste como ejemplo la absolutamente distinta estructura que ofrece el actual Gabinete de la Presidencia del Gobierno en España, al que se refiere otro trabajo de este mismo número, con el conjunto de asesores personales de los que se rodeó el Presidente Suárez.

c) Las dificultades se acrecientan aún más si queremos realizar, como en el presente caso, *un trabajo de Derecho constitucional comparado*. En efecto, nos encontramos ante ordenamientos muy distintos en lo que a las competencias de los respectivos Presidentes o Primeros Ministros se refiere y a las relaciones de éstos con el conjunto de estructuras ministeriales. En este sentido la única regla fija que se puede señalar puede parecer baladí, por pura obviedad en su formulación: a mayores poderes del titular del gabinete, mayores poderes del gabinete. No es, por tanto, lícita una comparación pura y simple de estructuras como el Staff de la Casa Blanca con el del Primer Ministro de

la propia Francia o con el del Primer Ministro sueco. A su vez constatamos que la situación dentro de cada país va evolucionando con el tiempo, y que es obvio, por ejemplo, que los poderes reales del Presidente francés y, por tanto, de su gabinete, se han ido acrecentando a lo largo de la V República. Todo ello haría necesario que un auténtico análisis de Derecho constitucional comparado sobre el funcionamiento de los gabinetes incluyese un estudio de la estructura del poder político institucional del país concreto, e incluso líneas de evolución del equilibrio entre las instituciones que permitan conocer en profundidad el papel real de las estructuras de apoyo. Es obvio que este trabajo no puede pretender realizar tan complejo estudio ni siquiera de forma indiciaria o aproximativa.

A tenor de lo expuesto el presente trabajo no pretende en modo alguno solucionar el conjunto de problemas apuntados. Se limita a exponer de forma descriptiva la organización, y en la medida en que eso es posible, el funcionamiento de las estructuras políticas de apoyo en un conjunto de países sobre los que ha sido posible recoger datos de interés. Pretende, por tanto, y una vez más en la medida en que eso es posible, un acercamiento a cada uno de los gabinetes concretos, y apuntar unas mínimas conclusiones generales organizativas, que muy probablemente pueden pecar de ser absolutamente obvias.

Se describen en el mismo en primer lugar en Francia el Gabinete del Presidente de la República, el del Primer Ministro y se trata de aportar un esquema tipo de los Gabinetes ministeriales y sus líneas de evolución. Se elige Francia como objeto de estudio por la importancia de sus gabinetes, tanto en sí mismo considerados como por el hecho de que, aunque con importantes diferencias, parece haber sido un modelo de referencia para la organización del actual Gabinete del Presidente del Gobierno de España. A continuación el trabajo se detiene en la Gran Bretaña, ordenamiento peculiar por la relevancia de las funciones del Cabinet Office, la escasa importancia relativa del Prime Minister Office y la absoluta preponderancia de su carácter funcional. En tercer lugar se estudia el caso de Alemania y la organización de la Cancillería Federal, que parece haber sido otro de los modelos de referencia del sistema español. A continuación se introduce el sistema belga, que resulta de importancia por los organismos que aparecen directamente adscritos al Primer Ministro y las funciones interministeriales que desarrollan. En quinto lugar los Estados Unidos de América, analizando por separado el Staff de la Casa Blanca y la Oficina Ejecutiva del Presidente. Por último, y a pesar del escaso material que se ha conseguido sobre Suecia, se introducen algunas referencias al modelo, en cuanto que es, de los analizados, el que mejor encaja en un análisis global de la función consultiva.

En cuanto a las reducidas, por las razones ya expuestas, conclusiones a las que puede conducir el análisis, se pueden señalar esquemáticamente las siguientes:

1. En las estructuras políticas directamente adscritas a los Presidentes y Primeros Ministros de los sistemas analizados se puede constatar una tendencia a reunir en ellas tres tipos de órganos que obedecen a lógicas distintas, con funcionamiento diferenciado e incluso en ocasiones con sistemas de selección del personal variable: junto a un Staff de asesoramiento personal o gabinete en sentido escrito, se tiende a situar orgánicamente en la cabeza del ejecutivo determinados órganos de apoyo o de coordinación de la labor del conjunto del Gobierno, como arquetípicamente la Secretaría del Consejo de Ministros, o de varios ministerios, mediante comités interministeriales, y, por otra parte, obedeciendo a una lógica distinta, determinados organismos encargados de una labor sectorial pero a los que por razones políticas y por afectar su funcionamiento al conjunto del Estado se opta por situarlo bajo el control directo del Premier. Tal es el caso, por ejemplo de la Oficina Central de Estadística en Gran Bretaña.

2. En general se puede constatar una tendencia al crecimiento de la influencia de esas estructuras centrales y consecuentemente de los medios materiales y personales a ellas adscritos. Esta tendencia se puede explicar por la confluencia de dos concausas, una de marcado carácter político, el crecimiento generalizado de la influencia de los Presidentes o Primeros Ministros, que tienden a convertirse, incluso en los sistemas parlamentarios, en el auténtico eje de legitimación democrática, y por ende de poder político del sistema: la otra de carácter organizativo; es cada vez mayor el número de problemas de los actuales Gobiernos que exigen una actuación coordinada de distintos ministerios, hasta el punto de que en Gran Bretaña se ha podido hablar de un «Gobierno por comités», comités que tienen una inserción lógica en estas estructuras centrales político-administrativas.

3. Aunque la situación es muy variable con respecto a los sistemas de reclutamiento de los miembros de estas estructuras centrales, oscilando entre la funcionarización prácticamente absoluta en Gran Bretaña o Alemania, a un sistema mixto en Francia o incluso a un sistema predominantemente político en el Staff de la Casa Blanca, parece que la línea actual es, en general, la de una progresiva profesionalización de los Staffs, que tienden a estar formados por funcionarios experimentados previamente en gestión directa y, por tanto, a adquirir, de hecho o de derecho, estabilidad por encima de los cambios de los titulares de los gabinetes. El modelo de consejeros políticos directamente ligados al titular del gabinete por una relación personal y de confianza política y con capacidad de asesoramiento general parece haber cedido lugar a consejeros técnicos especializados e insertados en una

estructura que hace que en muy escasas ocasiones tengan auténtica relación directa con el titular del gabinete.

4. En cuanto a los procedimientos de actuación de los gabinetes siguen siendo predominantemente informales, de influencia sobre los responsables materiales de la gestión, y sus competencias no aparecen reflejadas en texto normativo alguno; sin embargo, esta línea de actuación coexiste en la actualidad con una tendencia a reconocerles competencias jurídicas en campos que afectan no tanto a la actuación administrativa de cada miembro del Gobierno como a la acción global del mismo. En este sentido es paradigmática la asunción de competencias, incluso de manera formal, en dos campos; en el de las relaciones del Gobierno en su conjunto con los órganos parlamentarios, con tendencia a centralizar tanto la iniciativa legislativa como el seguimiento de toda la labor parlamentaria, legislativa y de control, y el de las relaciones del Gobierno en su conjunto con los medios de comunicación, tratando de ofrecer una visión global y compensada de su acción, por encima de los intereses concretos y no siempre coincidentes y coordinados de cada uno de los ministerios.

5. Es sin duda en estos nuevos campos de acción donde se advina el futuro de los gabinetes; en definitiva, sólo si se consiguen evitar algunas de las disfuncionalidades que en la actualidad puede provocar la existencia de una superestructura sin poder jurídico pero con influencia real en cada ministerio y actúan como órganos del conjunto del Gobierno, aunque naturalmente al servicio directo de un Premier que cada vez es menos *primus inter pares*, se habrá conseguido dotar de pleno sentido y funcionalidad a las estructuras políticas de apoyo y su misión dejará de suscitar los recelos, en ocasiones con resultados paralizantes del proceso de toma de decisiones, que en la actualidad continúan aún generando en la administración tradicional.

## II. ANALISIS DE LAS ESTRUCTURAS DE APOYO EN DISTINTOS ORDENAMIENTOS

### 1. FRANCIA

El estudio de los gabinetes políticos existentes en Francia requiere describir brevemente su estructura y funcionamiento a tres niveles distintos: el Gabinete del Presidente de la República, el del Primer Ministro y el Gabinete «tipo» de los existentes en los distintos ministerios.

### *El Gabinete del Presidente de la República*

El Gabinete del Presidente de la República es unánimemente considerado por la doctrina francesa que se ha ocupado del tema como una instancia de poder creciente que, sobre todo, a partir de 1969, tiende a conformarse como un verdadero estado mayor que controla el conjunto de la Administración, incluido el Primer Ministro y su propio Gabinete. Se afirma que no es comparable el poder de influencia que ha alcanzado en la actualidad con el que tenía a lo largo de la III o la IV República.

Al mismo tiempo se constata, sin embargo, que por razones de discreción política y del delicado equilibrio entre los poderes del Presidente y del Primer Ministro, entre el Eliseo y el Hotel Mantignon en jerga político-administrativa, en el sistema semipresidencialista francés resulta prácticamente imposible realizar un análisis científico externo de cuál es el auténtico papel del gabinete. Y ello tanto en relación a su actividad material, que se expresa en la inmensa mayor parte de las ocasiones mediante una pura acción o influencia de hecho, como en relación a sus componentes, que en la práctica son mucho más numerosos que sus miembros «oficiales», es decir, los nombrados como tales en el *Boletín Oficial del Estado*.

A partir de esas premisas, poderes reales e incluso miembros de hecho mucho mayores de los oficiales se intenta entrar, un tanto aproximativamente, en el papel que desempeña este Gabinete. Sin embargo, y por razones expositivas, antes de referirnos a ellos conviene acercarnos a la estructura de ese gabinete en lo que a sus miembros oficiales se refiere.

Según la publicación oficial de la Secretaría del Gobierno, el 20 de enero de 1990 la Presidencia de la República tenía la siguiente estructura: un Secretario general de la Presidencia y un Secretario general adjunto, seis Consejeros especializados, incluido el portavoz, un Director de Gabinete con veinticinco Encargados de Misión y ocho Consejeros Técnicos, un Jefe de Prensa, un Jefe de Estado Mayor con siete Consejeros militares y un Jefe de Gabinete con dos secretarías y dos asistentes. En total, por tanto, cincuenta y siete altos cargos más el correspondiente soporte administrativo componen el Staff del Presidente de la República. Se trata, en líneas generales, al menos en cuanto a sus miembros «oficiales» se refiere, de un gabinete predominantemente técnico, compuesto en su mayor parte por funcionarios experimentados tanto en la gestión ministerial directa como en los gabinetes ministeriales o del Primer Ministro.

Su función fundamental es difícilmente describible en términos jurídicos; tienen que defender la Presidencia como centro de poder au-

tónimo y eje de la estructura del poder en un sistema que tiende a ser cada día más presidencialista pero que mantiene fuertes poderes en manos de otra instancia, el Primer Ministro.

Así, en realidad, su primera función es definir una política propia de la Presidencia de cara a la opinión pública, al Primer Ministro y los restantes miembros del Gobierno, teniendo en cuenta que en la actualidad, y al contrario de lo que ocurría al comienzo de la V República, no existen campos reservados en exclusiva a la Presidencia. Es, pues, una acción sutil de influencia cuya plasmación en la práctica varía según las distintas coyunturas políticas y las relaciones entre el Presidente y el Primer Ministro. Junto a esta influencia se puede hablar también de la existencia de un control indirecto, pero eficaz, de toda la acción del Gobierno, ya que, en principio, todo proyecto gubernamental además de por el Gabinete del Primer Ministro es también analizado por el del Presidente.

En conclusión, nos encontramos ante una estructura muy poderosa que, carente de poderes jurídicos, centra su poder fáctico en la posibilidad de influenciar la opinión del Presidente. Si siempre resulta difícil describir desde el exterior el funcionamiento y poder real de la estructura de un gabinete, en el caso del Gabinete del Presidente de la República francesa esta dificultad se convierte en abierta imposibilidad. El sutil juego de equilibrio del sistema de poderes francés entre el Presidente y el Primer Ministro, que ha superado incluso mecanismos como el de la cohabitación, parece, por naturaleza, escaparse a todo intento de cuantificar y delimitar la influencia de la estructura a la que nos hemos referido.

### *El Gabinete del Primer Ministro*

El análisis del funcionamiento del Gabinete del Primer Ministro en Francia ha de partir de un hecho puesto de manifiesto por la doctrina; no puede en modo alguno ser asimilado al de sus predecesores en la III y la IV República, y no puede serlo porque tampoco es equiparable el papel de los propios Primeros Ministros.

La figura del Primer Ministro ha sufrido una doble evolución desde el inicio de la V República; por una parte, ha perdido notablemente papel e influencia política en relación al Presidente de la República, pero, por otra, ha adquirido una gran capacidad de intervención en relación a los restantes miembros del Gabinete, de manera que si bien es cierto que hoy el Primer Ministro aparece como una figura políticamente subordinada al Presidente, también lo es que no puede en modo alguno ser considerado un simple *primus inter pares* en relación con los restantes miembros del Gobierno. Desconocer este último as-

pecto supone minusvalorar la influencia del Primer Ministro en el complejo de relaciones característico del sistema francés.

Naturalmente en los respectivos gabinetes se puede constatar una transposición de esa nueva forma de organización del poder. Por una parte, es cada vez más evidente la influencia activa del Gabinete del Primer Ministro en relación a los Ministros y sus respectivos gabinetes. Por otra, y de forma mucho más sutil, ve limitado su poder por la oculta y también creciente influencia del Gabinete del Presidente de la República.

En la estructura del Gabinete del Primer Ministro hay que empezar por constatar que también, como ocurría en el del Presidente, existe una notable diferencia numérica entre sus miembros oficiales, es decir, los nombrados como tales en el *Boletín Oficial* y los realmente existentes. En cuanto a los miembros «oficiales» han evolucionado de treinta en el Gabinete Debré (1959-1966) a veinticuatro en el de Pompidou (1966-1972), treinta y cuatro en el de Chaban Delmas (1972-1975), veintidós en el de Chirac (1975-1976), treinta y cuatro en el de Barre (1976-1982), cincuenta y seis en el de Mauroy (1982-1984) y veinte en el de Fabius (1984). Se estima que los miembros «reales» de los gabinetes oscilan en torno a sesenta en todos ellos, con aproximadamente ciento veinte personas de apoyo administrativo. El porcentaje de funcionarios de sus miembros se establece en torno al 80 por 100 en el Gabinete Chirac, 90 por 100 en el de Barre, 65 por 100 en el de Mauroy y 75 por 100 en el de Fabius, con un elevado porcentaje de miembros procedentes de la ENA, de los tradicionales «grandes cuerpos» de la Administración francesa, es decir, de Inspectores de finanzas, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas e Ingenieros de Minas y Montes, así como del cuerpo de Prefectos.

En cuanto a la estructura concreta varía de Primer Ministro en Primer Ministro. La que estableció Barre, entre 1976 y 1982, cuyas líneas generales se conservan, era la siguiente:

Un Director de Gabinete que coordina la acción del conjunto y que se encuentra en estrecha relación con el Primer Ministro, que cuenta con un Director adjunto que se encarga esencialmente de los asuntos económicos y financieros del Gabinete.

Una Sección de Economía Sectorial, con un Jefe con categoría de Consejero del Primer Ministro y cuatro Encargados de Misión, que se encargan, respectivamente, de: *a)* Agricultura, acción territorial y asuntos referentes a Córcega. *b)* Medio ambiente, transportes y seguridad en carretera. *c)* Comercio, correos y telecomunicaciones, construcción y empresas en crisis. *d)* Industria, investigación y construcción aeronáutica. Además dentro de esta Sección hay un Consejero Técnico de Economía general que se ocupa de los asuntos relacionados con la competencia de los Ministerios de Presupuestos, Planificación y coyuntura



y de los problemas financieros y económicos del comercio exterior.

Una segunda Sección de Asuntos Internacionales, con un Consejero Técnico al frente y dos Encargados de Misión, uno para África, Próximo Oriente, cooperación, defensa, cuestiones nucleares y Naciones Unidas y otro para las relaciones bilaterales con los países de América, Europa, Extremo Oriente, Australia, CEE, OCDE y de armamento.

Una tercera Sección de Asuntos Políticos y Relaciones con el Parlamento, con un Consejero Técnico y dos Encargados de Misión, uno de ellos de relaciones con la Asamblea Nacional y en general de asuntos políticos y otro con el Senado y el Consejo Económico y Social.

Una cuarta Sección de Asuntos Sociales y Culturales. Los asuntos sociales están bajo la autoridad de un Consejero del Primer Ministro que se ocupa de la elaboración de la política social y de los contactos con las fuerzas sociales, y que está asistido por un Encargado de Misión que se encarga de empleo, formación profesional, emigración, salud, seguridad social, acción social, minusvalías y condición femenina. Colabora con ellos otro Consejero del Primer Ministro que se ocupa de los salarios públicos y privados, condiciones de trabajo, problemas de las empresas y función pública, así como de los asuntos del Ministerio de Justicia. Por su parte, la subsección de cultura y comunicaciones se confía a un Encargado de Misión que se ocupa de los problemas relevantes del Ministerio de Cultura y Comunicaciones, y en especial de los problemas políticos, jurídicos, técnicos y financieros de la información.

Una quinta Sección se ocupa de la educación y la universidad. Está dirigida por un Consejero del Primer Ministro apoyado por un Consejero Técnico.

Existe una sexta Sección de Asuntos Interiores, que es llevada por dos Encargados de Misión, uno de ellos se ocupa del Ministerio del Interior y de las colectividades locales, reforma administrativa, repatriados, juventud y deportes, y el otro, que despacha directamente con el Presidente, de los problemas de seguridad.

Además un Departamento de relaciones con la Prensa, con un Consejero Técnico que se encarga de las intervenciones del Primer Ministro y en general de todos los contactos con los medios de comunicación.

También un Jefe de Gabinete, ayudado por un Encargado de Misión que atiende las relaciones públicas y la organización interna.

Por último hay que señalar la existencia de un Gabinete militar, separado del civil, con aproximadamente treinta y seis miembros, que tiene su propia estructura y organización.

En cuanto a las funciones del Gabinete, son en primer lugar de mediación. Entre ellas se pueden señalar:

— Actúa como instancia mediadora cuando se producen conflictos entre distintos departamentos ministeriales.

— Propone soluciones de compromiso entre los ministerios y la Dirección del Presupuesto, y a través de ellas deciden en última instancia el reparto presupuestario entre los distintos ministerios.

— Actúa como árbitro de los conflictos que surgen entre los ministerios y las organizaciones sindicales y profesionales.

Además, tiene un papel directo en la determinación global de la política del gobierno en determinados campos; así, por ejemplo, se ocupa de la relación con los sindicatos, la política de salarios y la política de información.

En general se puede señalar que el papel del Gabinete del Primer Ministro tiende a ser de manera cada vez mayor omnicompreensivo de la actividad del Gobierno, y a situarse, al margen de toda norma jurídica, como una instancia superior a los propios ministerios, lo que no deja de provocar problemas de ralentización del proceso decisonal.

### *Los Gabinetes ministeriales*

Los Gabinetes de los Ministros en Francia han sufrido una doble tendencia en estos últimos años; por una parte, tienden a ser cada vez organismos más estructurados, en el sentido de que la figura del Director ha pasado a ocupar una posición clave, frente a los gabinetes en la III y IV República que eran un conjunto de colaboradores personales del Ministro, que actuaban cada uno por separado y directamente con él, y, por otra, a ser cada vez estructuras más homogéneas. En la actualidad el diseño tipo de un Gabinete ministerial es el siguiente:

Un Director de Gabinete, que tiende a ser el responsable único externo del mismo y el único en relacionarse directamente con el Ministro. A través de él llegan al Ministro todos los asuntos del Gabinete. En ocasiones, en los ministerios más importantes tiene adscrito un Director adjunto.

Siete u ocho Consejeros Técnicos y Encargados de Misión, dependientes del Director y estructurados conforme a las direcciones generales del respectivo ministerio, o en ocasiones a grandes bloques de problemas como los aspectos presupuestarios o jurídicos del ministerio.

Un Jefe de Gabinete, figura relativamente autónoma del Director del Gabinete, que se encarga de los problemas políticos del ministerio, de las relaciones con el Parlamento, el partido y la prensa, así como de atender especialmente la circunscripción electoral del Ministro. También se ocupa de los problemas financieros, administrativos y de personal del Gabinete.

Un Jefe de la Secretaría particular, que tiene la consideración a todos los efectos de miembro del Gabinete.

## 2. GRAN BRETAÑA

En la estructura de apoyo al Gobierno de la Gran Bretaña hay que distinguir entre la Oficina del Primer Ministro (Prime Minister Office), que se encuentra al servicio exclusivo del Primer Ministro, aunque no es totalmente equiparable a los gabinetes en el sentido continental del término, y la Oficina del Gabinete (Cabinet Office), que se encarga de la Secretaría del Gabinete y de la coordinación del trabajo ministerial, y sirve de estructura de apoyo al conjunto del Gabinete. Ambas deben ser analizadas por separado.

La Oficina del Primer Ministro es el Staff destinado de forma exclusiva al trabajo del Primer Ministro. Es una estructura muy reducida con una composición mixta entre funcionarios y personal político, aunque con una gran preponderancia del elemento funcional. Se encuentra situada en el propio número 10 de Downing Street, y está en contacto permanente con el Premier, por lo que su influencia en los asuntos político-administrativos es mucho mayor de lo que parece sugerir el reducido número de sus componentes. Está estructurada en las siguientes divisiones:

La Oficina Privada (Private Office), dirigida por un Secretario Privado principal, está formada por cinco Secretarios que se ocupan, respectivamente, de las áreas de Asuntos Exteriores, Economía, Interior, Relaciones con el Parlamento y Organización del Calendario del Primer Ministro. Son el Staff de asesoramiento directo del Premier en sus distintas áreas de competencia material. A pesar de ello son funcionarios de carrera y no personal político, lo que constituye una de las características más llamativas de esta estructura de apoyo directo.

La Oficina de Prensa, encargada de las relaciones con los medios de comunicación.

La Oficina Política (Political Office). Representa la sección más política del conjunto de la estructura, por su composición, ya que son los únicos elegidos libremente por el Premier, y por la labor que tiene asignada, que es fundamentalmente la relación con el propio partido del Primer Ministro.

En su conjunto la Prime Minister Office presenta dos características muy notables que la diferencian de las existentes en otros ordenamientos; en primer lugar, su reducido tamaño, unas ochenta personas en total, incluyendo personal administrativo, sin paragón en otras estructuras centrales de apoyo, y, en segundo lugar, su carácter funcional prácticamente exclusivo, sólo explicable desde la tradicional neu-

tralidad política del Civil Service, y que asegura una gran continuidad de la Administración incluso al máximo nivel de decisión política.

Entre 1974 y 1983 existió una Central Policy Review Staff, creada por Heath con la idea de formar un auténtico gabinete en el sentido continental del término, por la procedencia de sus miembros, nombrados libremente por el Premier, y por las funciones que debería desempeñar, el análisis político a medio y largo plazo tanto de problemas de índole interno como internacional. Sin embargo, y probablemente por chocar con la concepción tradicional de organización del Civil Service, y de la propia Oficina del Primer Ministro, nunca desarrolló un papel de relevancia ni político ni administrativo, y acabó siendo suprimido por Thatcher en 1983.

Directamente dependiente del Primer Ministro se encuentra, junto a su Oficina, la Oficina del Gabinete, compuesta por aproximadamente mil quinientas personas, que desarrolla fundamentalmente el papel de Secretaría del Gobierno y participa en los numerosos Comités interministeriales existentes en Gran Bretaña. Es, pues, un órgano de coordinación de la labor de Gobierno, y en este sentido más una estructura de apoyo al conjunto del Gobierno que de asesoramiento directo y personal del Premier. Está compuesto de forma exclusiva por funcionarios que gozan de una gran estabilidad.

A la cabeza del Cabinet Office se encuentra el Secretario del Gabinete, cargo que representa la cima de la carrera administrativa en el Civil Service. Es un puesto de gran estabilidad. Desde la creación del Gabinete en 1916 hasta la actualidad sólo ha habido seis Secretarios, y el primer titular del puesto, Sir Morris Hankey, permaneció en él entre 1916 y 1938. De él depende directamente el Secretariado del Gabinete.

El Secretariado del Gabinete está estructurado en cinco Secciones: Política Exterior y Defensa, Asuntos Económicos, Europa, Asuntos Interiores Sociales y Parlamentarios, y Asuntos Científicos, cada una de ellas encabezada por un Secretario adjunto.

La misión del Secretariado del Gabinete es doble: por una parte, organiza el trabajo gubernamental en su conjunto, y por otra, participa muy activamente en los Comités interministeriales, por lo que, dada la importancia numérica y la actividad de estos Comités, desarrolla importantísimas funciones político-administrativas. En su conjunto el Secretariado, incluido personal administrativo está formado por aproximadamente quinientos funcionarios.

Del Secretariado del Gabinete depende también, a través de un Segundo Secretario Permanente, la Oficina de Gestión y Personal, que es un auténtico ministerio para la función pública en Gran Bretaña desde la reforma efectuada por Thatcher en 1983 que suprimió el previo ministerio existente y puso bajo su directa dependencia toda la fun-

ción pública británica. Está compuesta por alrededor de ochocientas personas, siendo la estructura más numerosa de todo el Gabinete, y su función es la gestión de todas las materias de personal del conjunto de los ministerios. Desde la creación de esta oficina el Secretario del Gabinete ha asumido formalmente el título de Jefe del Servicio Civil.

Por último, depende también del Secretario del Gabinete, a través de otro segundo Secretario Permanente, la Oficina Central de Estadística, que consta de unos doscientos funcionarios y que es responsable de todas las estadísticas oficiales en la Gran Bretaña.

### 3. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

El órgano principal del que dispone el Canciller en la República Federal de Alemania es la Cancillería Federal (Bundeskanzleramt). Fue creada por Adenauer en 1949. Sus funciones pueden ser clasificadas, con carácter general, atendiendo a los siguientes apartados:

— Actúa, por una parte, como auténtico Gabinete, es decir, como órgano de consulta del Canciller para la determinación de directrices políticas del conjunto del Gobierno.

— Es un órgano coordinador de los distintos ministerios, y de seguimiento de la realización de la política gubernativa.

— Ejerce también las funciones de la Secretaría General del Gobierno.

Antes de iniciar el análisis de su composición y funciones, conviene señalar dos características que lo diferencian de órganos similares en otros ordenamientos analizados en el trabajo; en primer lugar, tiene un campo estrictamente delimitado al interior del Gobierno, sus actos no tienen, por tanto, efectos directos frente a terceros, y, en segundo lugar, como consecuencia de la organización del Gobierno en la Ley Fundamental y en el Reglamento del Gobierno Federal de 11 de mayo de 1954, se reconoce una gran autonomía de cada uno de los ministerios en el desarrollo de sus funciones específicas, que impide al propio Canciller intervenir en ellas en la forma tan intensa en que se realiza en otros ordenamientos, y estas competencias propias de cada ministerio han de ser también respetadas por la acción de la Cancillería Federal, lo que impide que adquiera el importante papel político que en relación a los Ministros tiene, por ejemplo, en Francia.

La Cancillería Federal está compuesta en la actualidad por unos seiscientos miembros, de los cuales aproximadamente cien tienen nivel de técnicos superiores, por lo que, en cuanto al número de sus componentes, puede ser clasificado como de tamaño intermedio. Además, aunque, como la totalidad de este tipo de estructuras, refleja una ten-

dencia constante al crecimiento de sus miembros, en el caso de la Cancillería esta tendencia puede ser considerada moderada, ya que en el momento de su creación estaba compuesto por 120 personas.

A la cabeza de la Cancillería se encuentra un Ministro federal. Bajo sus órdenes directas se estructuran seis Direcciones Generales que se ocupan respectivamente de: *a)* Derecho y administración. *b)* Relaciones internacionales y, hasta fecha muy reciente, interalemanas. *c)* Política interior. *d)* Política económica, financiera y tributaria. *e)* Planificación. *f)* Servicio de información federal. En conjunto se puede afirmar que su competencia es exhaustiva y se extiende a la totalidad de los asuntos gubernamentales. Los seis Directores pertenecen a la categoría designada en Alemania como «funcionarios políticos», que equivaldría en nuestro sistema a los funcionarios de libre designación, es decir, funcionarios de carrera de los cuerpos superiores, libremente nombrados y cesados conforme a criterios políticos. Cada una de las direcciones está articulada en un número variable de «Divisiones», que son unidades de trabajo basadas en la estructura de los propios ministerios. En total existen en la actualidad una treintena de Divisiones encabezadas por un alto funcionario que recibe el nombre de Relator (Referente).

El papel de los Relatores, que son funcionarios inamovibles, protegidos por su *status* funcional y que permanecen en sus puestos hasta su jubilación, independientemente de los cambios que se deriven de los procesos electorales, es el de ocuparse de un campo concreto de actividad gubernamental.

El artículo 3.º del Reglamento del Gobierno establece que el Canciller debe estar informado de las acciones y proyectos ministeriales que resulten relevantes para la determinación de las directrices políticas. La labor fundamental de los Relatores se engarza con este artículo y consiste en el seguimiento de la actividad de los distintos ministerios, efectuando sobre ella un juicio de adecuación a las directivas generales del Gobierno, mediante la elaboración de un informe por escrito de cada tema relevante que se eleva al Canciller. Para ello están en constante contacto con los funcionarios correspondientes de los distintos ministerios, y aunque desde el punto de vista formal carecen de toda autoridad sobre ellos, tienen en la práctica una gran influencia sobre su actividad, que se deriva del hecho de que es a través de su mediación como el Canciller tiene conocimiento de la actividad administrativa, al ser los encargados de preparar los dossiers previos a las reuniones del Gabinete.

Organizativamente la Cancillería asume, por tanto, al mismo tiempo las funciones de Gabinete en sentido estricto y las de la Secretaría General del Gobierno, aunque también dispone el Canciller de un pequeño Gabinete de colaboradores personales designados.

Directamente engarzados con el Canciller se encuentran también el Ministro encargado de relaciones con los Länder, un Secretario de Estado parlamentario encargado de las relaciones con el Parlamento y una oficina de prensa de gran tamaño, que cuenta en la actualidad con alrededor de ochocientos miembros.

En su conjunto la Cancillería es, por tanto, una mezcla de Secretaría General del Gobierno y de Gabinete en sentido estricto, y actúa como un instrumento eficaz de coordinación y colegialidad en la determinación de la política global del Gobierno y en la adecuación de las políticas sectoriales y la acción administrativa a dicha política global. Aunque, a diferencia de lo que hemos visto sucede en el funcionamiento de otros gabinetes, no suele haber una intervención directa de la Cancillería en los asuntos ministeriales sin embargo, no se puede en modo alguno identificar esa falta de poder jurídico con ausencia de influencia.

Hay un campo, el de la iniciativa legislativa; en el que la función de la Cancillería se revela con una gran importancia directa: buena parte de los proyectos de ley son directamente elaborados por este organismo. Junto a ellos un número considerable son encargados por el Canciller, a través de la Cancillería, a los ministerios sectoriales competentes, participando junto a ellos y de forma determinante desde el inicio mismo del proyecto, y en última instancia, los proyectos, relativamente pocos, que son elaborados a iniciativa exclusiva de los propios ministerios son transmitidos a la Cancillería, cuya opinión al respecto resulta en muchas ocasiones determinante. Superada la fase de iniciativa, la Cancillería asume también un papel predominante en la tramitación parlamentaria.

La idea que subyace a esta decisiva intervención de la Cancillería en la actividad legislativa es que, a diferencia de la acción gubernativo-administrativa en la que se actúa con respeto formal de las atribuciones de cada uno de los ministerios, la iniciativa legislativa supone una acción del conjunto del gobierno encabezado por su Canciller, y la Cancillería, en su doble papel de Gabinete y Secretaría del Gobierno, es el órgano naturalmente llamado a realizar esa tarea que afecta a la totalidad de la acción gubernamental.

A diferencia de lo que hemos señalado en relación al Canciller, los Ministros no disponen de un gabinete, entendiéndolo como tal una estructura jerárquica organizada que tiene normativamente atribuidas funciones propias. Pueden, sin embargo, nombrar un reducido número de Consejeros personales que actúan como colaboradores directos del Ministerio en las funciones que les quiera otorgar, pero sin pasar a formar parte de la escala decisional del ministerio.

Los Ministros poseen, sin embargo, un Secretario Parlamentario adjunto, figura creada por la Ley de 6 de abril de 1967. Sus funciones

son, según el referido texto, de apoyo a los Ministros en sus funciones políticas y de atención a sus relaciones con los órganos parlamentarios, los partidos y la opinión pública. Han de ser necesariamente miembros del Parlamento. En cuanto a sus funciones de relación con los órganos políticos el artículo 14, párrafo 2.º, del Reglamento del Gobierno les atribuye la facultad de sustituir a los Ministros ante el Bundestag, el Bundesrat y en las reuniones del Gobierno. A nivel interno de cada ministerio sus funciones están absolutamente indeterminadas, son las que cada Ministro les quiera atribuir, pero una vez más sin entrar a formar parte formalmente de la escala jerárquico-decisional de cada ministerio.

#### 4. BÉLGICA

La organización de los servicios del Primer Ministro en Bélgica, tal como la conocemos en la actualidad, es, en buena medida, consecuencia de las conclusiones del informe elaborado por Luis Camu, Comisario real para la reforma administrativa, en 1935.

La idea central del referido informe consistía en que dichos servicios deberían reunir un doble carácter: actuar, por una parte, como órgano de asesoramiento directo del Primer Ministro, recogiendo el Gabinete que había sido establecido por Decreto de 25 de noviembre de 1918, y, por otra, crear una estructura estable que atendiese a las funciones constitucional o legalmente atribuidas al Primer Ministro de coordinación de los distintos ministerios, tanto en lo referente a la actividad del Consejo de Ministros como a la de los distintos Comités Interministeriales, surgiendo en este sentido una estructura de apoyo no sólo del Primer Ministro, sino en realidad del conjunto del Gobierno.

Así, el primer reconocimiento oficial de esta nueva estructura está representado por el Decreto de 16 de febrero de 1940, que partiendo de esa dualidad reseñada, crea un Gabinete Político y cinco Servicios Permanentes, que son: 1) La Secretaría y el Servicio de Estudios. 2) El Servicio de Prensa e Información. 3) El Servicio de Administración General. 4) El Servicio Permanente de Acceso a la Función Pública, llamado Servicio de Reclutamiento. 5) El Comité Superior de Control. Estructura que, en sus aspectos básicos y con las modificaciones que a continuación referiremos, se ha mantenido hasta la actualidad.

Existe, por tanto, por una parte, un Gabinete adscrito directamente al Primer Ministro, formado por un Staff de colaboradores libremente elegidos sin limitación numérica, cuyo Jefe reúne la condición de Secretario del Consejo de Ministros. Por Decreto de 15 de mayo de 1957 se produjo un desdoblamiento dentro de él entre un Gabinete-



te Político y un Gabinete Económico, encargándose de la Secretaría del Consejo el Jefe del Gabinete Político. A pesar de ser todos los puestos de los miembros del Gabinete «políticos» en el sentido de nombramiento y cese sin ningún condicionamiento, en la práctica se da una gran estabilidad de sus miembros, incluso de la figura de su Jefe; así se puede, por ejemplo, señalar que entre 1965 y 1973 permaneció el mismo Jefe de Gabinete, a pesar de haber cambiado en dos ocasiones el Primer Ministro.

En cuanto a los Servicios Permanentes, atendidos por funcionarios estables protegidos por su *status* funcional, son en la actualidad los siguientes:

a) La Administración de la Cancillería y la Administración logística, que sustituyó, en 1979, a la antigua Secretaría y Servicio de Estudios. Su Decreto de creación, de 1 de marzo de 1979, le atribuye en el artículo 2.º el estudio de todos los asuntos generales que deban ser tratados a nivel de Primer Ministro: el estudio de los problemas jurídicos y de organización de la composición y estructura del Gobierno; la Secretaría Administrativa del Consejo de Ministros y de los Comités interministeriales, el estudio de todos los dossiers presentados al Primer Ministro, y, en general, el recoger toda la información de interés para la actividad gubernamental. Es, pues, el órgano más característico de la posición preeminente del Primer Ministro en el sistema belga y el que asume sus funciones de dirección del Gobierno. Se encarga también de la administración logística del conjunto de los servicios adscritos al Primer Ministro.

b) El Comité Superior de Control. Constituye un organismo que actúa al mismo tiempo como policía interna de la administración y como árbitro en determinadas relaciones contractuales de la administración con los ciudadanos. Su antecedente más remoto es el Decreto de 30 de octubre de 1910, que crea una comisión en el Ministerio de Transportes para investigar graves irregularidades administrativas que se habían producido en su seno. Desde el principio, y por afectar las irregularidades a contratación con particulares, se le asignan competencias de mediación en materias de contratación de obras y suministros para solucionar los problemas concretos que habían surgido. Pasa inmediatamente a ser un órgano permanente y en 1921 ve extendido su ámbito de competencia a la totalidad de los ministerios. Su composición actual se establece por decreto de 21 de noviembre de 1932 y refleja una estructura característica de los órganos de arbitraje. Está formado por cuatro Magistrados del Tribunal Supremo, un funcionario por cada ministerio, excepto del de Defensa, que está representado por tres, el Presidente de la Comisión Nacional de Contratos Públicos, representantes de algunos organismos públicos con competencia en materia de contratación y seis delegados de las organizaciones pro-

fesionales de los funcionarios. Todos ellos, salvo los representantes de los funcionarios, son inamovibles. Hay que señalar por último que, como en la totalidad de los organismos colegiados existentes en Bélgica, se mantiene la paridad entre miembros de origen flamenco y miembros de origen valón.

Fue transferido a los servicios del Primer Ministro por Decreto de 16 de febrero de 1940, pero conservando una amplísima autonomía funcional. Es un claro ejemplo del carácter no estructurado de los distintos servicios que reúne el Primer Ministro y que no tienen en ocasiones en común más que el hecho de afectar a varios o a la totalidad de los departamentos ministeriales.

c) Servicio de Reclutamiento para el Acceso a la Función Pública. Es un órgano que surge como consecuencia del informe Camu para centralizar el conjunto del acceso a la función pública, garantizando de esta manera su objetividad. Se encarga de organizar todos los concursos de acceso, regulando sus reglamentos y nombrando sus tribunales.

d) Dirección General de Selección y Formación. Creada en 1963, completa a la anterior, encargándose de la formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

e) Estrechamente ligado a los dos anteriores se encuentra el Servicio de Administración Central, creado en 1939, también como consecuencia del informe Camu; se encarga de elaborar normas relativas a la organización administrativa y propuestas de modificación y mejora de los aparatos administrativos y procedimientos burocráticos.

f) Servicio de Programación Político-científica. Constituido por Decreto de 14 de julio de 1968, coordina las dispersas competencias ministeriales en la materia.

g) Por último, la Oficina de Planificación, instituida por la Ley de 18 de julio de 1970, se encarga de recoger los distintos datos de planificación sectorial y regional y de elaborar el plan económico nacional, así como de supervisar su cumplimiento.

Un juicio de conjunto sobre la estructura descrita nos lleva a las siguientes conclusiones:

1. En el seno de los servicios del Primer Ministro belga coexiste un auténtico Gabinete, formado por miembros elegidos según criterios políticos y que se encargan de su asesoramiento directo, con una estructura de Servicios Permanentes para el cumplimiento de las funciones a él atribuidas con carácter estable, y que gozan de una gran independencia entre sí, careciendo prácticamente de estructura como unidad global en su aspecto funcional.

2. Entre estos últimos existe un Servicio, el de Administración de la Cancillería, que se enlaza directamente con el papel preeminente del Primer Ministro en cuanto Presidente del Consejo.

3. Existen además varios Servicios encargados en sus distintas facetas de la función pública que afectan, por tanto, a la totalidad de la estructura gubernamental y que se han querido centralizar en la figura del Primer Ministro, este es el caso de la Secretaría Permanente de reclutamiento para la función pública, la Dirección General de Selección y Formación y el Servicio de Administración Central.

4. Hay dos servicios, el de Programación Político-científica y el de Planificación, que son comités interministeriales de coordinación de competencias dispersas entre varios ministerios.

5. Por último, un organismo particular, dotado de una independencia funcional mucho mayor que los anteriores: el Comité superior de control, cuyo engarce con la estructura del Primer Ministro es de carácter mucho más formal que material.

## 5. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La estructura directamente engarzada en el Presidente de los Estados Unidos es sin duda una de las más numerosas en cuanto a sus componentes y de las dotadas de mayores poderes decisionales de las analizadas a lo largo de este trabajo. Compuesta por el Staff de la Casa Blanca (*White House Staff*) y por la Oficina Ejecutiva del Presidente (*Executive Office of the President*), que, a pesar de ser frecuentemente tratadas como una unidad por su dependencia directa del Presidente, requieren un análisis por separado.

El Staff de la Casa Blanca es el conjunto de consejeros personales directos del Presidente. De unas dimensiones desconocidas en otros gabinetes, está formada en la actualidad por alrededor de seiscientas personas. No existe una estructura fija del Staff, su organización concreta varía con cada Presidente. Tiene una competencia de asesoramiento absolutamente general en todas las materias de política interna e internacional, que abarca la totalidad de las tareas gubernamentales. Ha cobrado especial fuerza desde la administración Kennedy, en detrimento del papel del Gabinete gubernamental. Son frecuentes los roces entre los Secretarios del Gobierno y los responsables de las áreas del Staff. Se ha señalado que en ocasiones se asiste a una auténtica duplicidad de centros decisionales que pueden llevar a dificultar más que a favorecer la acción del Presidente, que se ve obligado frecuentemente a dilucidar entre puntos de vista contrapuestos sobre una decisión concreta entre los Secretarios del Gobierno y los dirigentes de su Staff, de los cuales su jefe juega un papel político de primera magnitud. El crecimiento de la importancia del Staff no es sino el reflejo del crecimiento de la importancia de la figura del Presidente de los Estados Unidos, que es, de forma indiscutible, el eje central de la estructura del Go-

bierno americano, y el auténtico punto de legitimidad del sistema desde la óptica popular.

Junto al Staff de la Casa Blanca se encuentra la Oficina Ejecutiva del Presidente, que fue creada en 1937 por Roosevelt y que comprende un conjunto de organismos técnicos, de importancia material y tamaño muy variado, que forman una especie de gabinete interior al Presidente. Sus miembros tienden a ser técnicos en sus respectivas materias, en un tanto por ciento muy elevado con experiencia en gestión directa en sus áreas materiales de actividad. Se puede decir, por tanto, que en líneas generales constituye un personal más técnicamente especializado y menos político que los miembros del Staff, y tienden, por tanto, a desarrollar un papel de asesoramiento técnico en materias concretas frente al del asesoramiento político global que compete a los componentes del Staff.

Entre los organismos que componen la Oficina Ejecutiva del Presidente se pueden citar los siguientes:

1. La Oficina para la Gestión y el Presupuesto. Creada en 1921, es uno de los organismos más importantes. Compuesta por alrededor de seiscientas personas, tiene atribuidas tres funciones esenciales: por una parte se encarga de la elaboración del presupuesto y las leyes fiscales, actividad en la que ha adquirido un papel absolutamente predominante en detrimento de las competencias del Congreso, efectuándose una auténtica transferencia de poderes en la materia. Por otra parte, coordina las actividades administrativas y el programa legislativo, y por último, se encarga de controlar la eficacia del conjunto del aparato administrativo de la Casa Blanca.

2. El Consejo de Asesores Económicos. Creado en 1946, se encarga de asesorar al Presidente en materia económica, así como de establecer previsiones sobre el comportamiento de la economía y de realizar análisis de coyuntura.

3. El Consejo Nacional de Seguridad. Asesora al Presidente en materia de defensa, así como en política interior y exterior. De él depende la CIA. Su papel político es de extrema importancia, y con frecuencia tiende a actuar al mismo tiempo como Ministerio de Defensa y de Asuntos Exteriores, por lo que no son infrecuentes los problemas con esos departamentos.

4. La Oficina de desarrollo político, que actúa en política interior, fue creada en 1981 sustituyendo al Consejo de Política Interior que había establecido Nixon en 1970.

Junto a ellos, y como organismos de relativamente menor importancia, se pueden citar la Oficina para la Ciencia y la Tecnología, el Consejo de la Calidad del Medio Ambiente, la Oficina de Representación para las Negociaciones Comerciales y, por último, la Oficina de

Administración de la Oficina Ejecutiva del Presidente, que sirve de soporte administrativo y material de las restantes unidades.

En conjunto se trata de una estructura sin parangón en los sistemas parlamentarios analizados, y que supera en medios y posibilidades de acción a los gabinetes del sistema semipresidencialista francés. Sitúa al Presidente de los Estados Unidos en una posición de preponderancia frente a sus propios ministerios en ocasiones incluso para la gestión directa de determinados asuntos, y tiende, por tanto, a sustituirlos. Sin embargo, se ha señalado que es esa misma duplicidad lo que impide el desarrollo totalmente adecuado del sistema y que el poder real de influencia del Presidente que parece sugerir el extraordinario aparato administrativo descrito es mucho menor en la práctica de lo que parece sugerir la teoría.

## 6. SUECIA

La característica más destacada del Gabinete del Primer Ministro en Suecia es que está concebido, desde el punto de vista de su estructura y funciones, más para servir como órgano de actuación conjunta del Gobierno, sobre todo en sus relaciones con el Parlamento y con los medios de comunicación, que como aparato político al servicio exclusivo del Primer Ministro, como ocurre en la práctica totalidad de los ordenamientos analizados.

Estructuralmente el Gabinete de la Presidencia forma parte, según el artículo 1.º de la Ley de 2 de junio de 1977, de la Cancillería del Gobierno, junto a los ministerios. Depende, desde el punto de vista administrativo, del Ministerio de Justicia y está subdividido en un Gabinete del Primer Ministro y un equipo de consultores legales que sirven de órgano de apoyo técnico a la totalidad de los Ministros sin cartera, muy numerosos en Suecia, que carecen, por tanto, de su propio aparato ministerial.

En cuanto al Gabinete del Primer Ministro su misión se centra, sobre todo, en la actividad legislativa y parlamentaria del Gobierno. Al frente de ella se encuentra un subsecretario con un reducido número de colaboradores, encargados de preparar los proyectos de ley que el Primer Ministro considera de importancia gubernamental y examinar los que presentan los distintos departamentos ministeriales manteniendo informado al Primer Ministro. También coordinan la actividad parlamentaria de los miembros del Gobierno, preparando contestaciones a las interpelaciones y preguntas parlamentarias.

Por otra parte, existe en el seno del Gabinete del Primer Ministro un Agregado de Prensa, que tiene la doble función de coordinar las relaciones del conjunto del Gobierno con los medios de comunicación

y de centralizar la publicación de todos los actos oficiales del Gobierno.

En cuanto al equipo de Consultores legales, actúan como un órgano Staff, dirigidos por un Director general, del conjunto de Ministros sin cartera, ocupándose, para el conjunto de ellos, de tareas similares a las del Gabinete del Primer Ministro. Actúan también como órgano de consulta legal del conjunto de los Ministros, con o sin cartera, y se ocupa de la corrección técnica de las leyes. Sus funciones están definidas por el Decreto 560 de 1980.

En definitiva, por sus funciones y estructuras nos encontramos ante un órgano de características muy distintas a las de los gabinetes frances o alemán, y en general a todos los analizados hasta ahora. No desempeña papel alguno digno de mención en el orden administrativo, dependiendo incluso el mismo desde el punto de vista orgánico de un ministerio, situación difícilmente concebible en algunos de los gabinetes analizados, y su papel es fundamentalmente hacia el Parlamento y los medios de comunicación. Desde el punto de vista del interior del Gobierno sus funciones se asemejan a las de un órgano consultivo para asuntos legales. Este carácter, junto al hecho de que en él se aprecien algunos de los nuevos rasgos que van adquiriendo los gabinetes asumiendo funciones globales de relación con el Parlamento y con la prensa, ha hecho que se incluya entre los gabinetes analizados, a pesar de la escasa información con la que ha podido ser documentada su actividad.

## BREVE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

### FRANCIA

El estudio de los gabinetes en Francia ha sido elaborado a partir de los siguientes trabajos: BAECQUE, Francis de, «Les superstructures des administrations centrales», en *Les superstructures des administrations centrales*, Institut Français des Sciences Administratives, Ed. Cujás, París, 1973. CARITAY, Jacques, «Lettres a un ami anglais (XI). Sur le Cabinet du Premier Ministre», en *La Revue Administrative*, 169, 1976. FOURNNIER, Jacques, *Le travail Gouvernemental*, Presse de la Fondation Nationales des Sciences Politiques & Dalloz, 1987. LONG, Marceau, *Les services du premier Ministre*, Presses Universitaires de Aix, Marseille, 1981. SIWECK-POUYDESSEAU, Jeanne, «Les Cabinets Ministeriels», en *Les structures...*, ob. cit. THUILLIER, Guy, *Les Cabinets Ministériels*, Que sais-je?, PUF, 1982.

## GRAN BRETAÑA

Para la determinación del papel de los gabinetes en Gran Bretaña se han utilizado fundamentalmente los siguientes trabajos: MENY, Yves, *Politique Comparée*, Domat Politique, Montchrestien, 1988, 2.ª ed. FOURNIER, Jacques, *Le travail...*, ob. cit. NEVILLE JONES, Pauline, «The Continental Cabinet System», en *Political Quarterly*, vol. 54, núm. 3, julio-septiembre 1983. KIRKNESS, Donald, «Les superstructures de l'administration centrale britannique», en *Les superstructures...*, ob. cit.

## ALEMANIA

La información necesaria para la redacción de este apartado ha sido obtenida fundamentalmente de los siguientes trabajos: FOURNIER, Jacques, *Le travail gouvernemental*, ob. cit. MENY, Yves, *Politique Comparee*, ob. cit. OERTZEN, Hans Joachin, «Tendences de développement dans l'organisation des Ministères en République fédérale D'Allemagne», en *Les superstructures...*, ob. cit., RIZA, Giovanni, «La Cancelleria nel sistema di governo della Repubblica Federale Tedesca», en SPAGNA MUSSO, E., *Costituzione e struttura del governo*, Cedam, Padova, 1982.

## BÉLGICA

Para la redacción del apartado correspondiente a Bélgica se ha utilizado, sobre todo, el trabajo de STADERINI, Francesco, «Strutture di governo e strutture amministrative generali in Belgio», en SPAGNA MUSSO, E., *Costituzione e struttura...*, ob. cit. También MOLITOR, André, «Les superstructures des Administrations centrales en Belgique», en *Les superstructures...*, ob. cit.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La bibliografía utilizada para la redacción de este apartado es la siguiente: RIDDLESPERGER J. R., James, y KING, James D., «Presidential Appointments to the Cabinet, Executive Office, and White House Staff», en *Presidential Studies Quarterly*, número 4, otoño 1986. HOXIE, R. Gordon, «The Cabinet in the American Presidency 1789-1984», en *Presidential Studies Quarterly*, número 2, primavera 1984. MENY, Yves, *Politique comparee*, ob. cit., y FOURNIER, Jaques, *Le travail...*, ob. cit.

## SUECIA

La escasa información que ha podido ser recogida sobre la organización y funcionamiento del Gabinete sueco se encuentra en tres trabajos: BUONPENSIERE, Elio, «Il ruolo dell'Ufficio di presidenza nell'ambito dell'organizzazione del Governo in Svezia», en *Quaderni Costituzionali*, agosto 1982. Idem; «L'organizzazione del governo nella costituzione e nell'esperienza costituzionale svedese», en SPAGNA MUSSO, E., *Costituzione e struttura...*, ob. cit. PENSOVECCHIO LI BASSI, Antonio, «Il Governo in Svezia», en *Diritto e Società*, número 4, 1979.